



L'inexécution par l'État d'ordonnances du juge des référés du tribunal administratif ordonnant l'hébergement d'urgence de personnes sans abri et d'une particulière vulnérabilité emporte une violation de l'article 6 § 1 de la Convention

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire **M.K. et autres c. France** (requêtes n° 34349/18, n° 34638/18 et n° 35047/18), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal) de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les différentes affaires concernent des demandeurs d'asile sans hébergement à l'époque des faits, faute d'avoir pu bénéficier tant du dispositif d'accueil qui leur est dédié que d'une place en hébergement d'urgence. A leur demande, le juge des référés du tribunal administratif enjoignit à l'État de les mettre à l'abri au titre de l'hébergement d'urgence. En dépit des ordonnances accueillant leurs demandes respectives ainsi que des procédures internes qu'ils ont engagées en ce sens, les requérants se plaignent de l'absence d'exécution par l'Etat des décisions de justice qu'ils avaient obtenues, en invoquant la méconnaissance de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour considère qu'en l'espèce l'octroi ou le refus d'une place en hébergement d'urgence constituait un droit civil et en conclut que l'article 6 § 1 de la Convention est applicable.

La Cour note que le Gouvernement, qui se prévaut d'une saturation des structures d'accueil dans le département de la Haute-Garonne, en particulier au mois de juillet 2018, et d'un manque de crédits suffisants pour pouvoir recourir à des prestations hôtelières privées, ne démontre pas devant elle la complexité de la procédure d'exécution des ordonnances de référé dont bénéficiaient les requérants. La Cour constate ensuite que les requérants ont fait preuve d'une diligence particulière pour obtenir l'exécution de ces ordonnances. Elle relève également que le préfet, représentant de l'État dans le département, n'a pas apporté les explications sollicitées par le tribunal administratif en phase administrative d'exécution, qu'il n'a pas répondu aux sollicitations des requérants et n'a pas exécuté ces ordonnances avant l'intervention des mesures provisoires prononcées par la Cour à la suite desquelles seulement les requérants ont été hébergés.

La Cour, après avoir relevé la passivité des autorités administratives compétentes en ce qui concerne l'exécution des décisions de la juridiction administrative, en particulier pour des litiges mettant en cause la protection de la dignité humaine de personnes qui étaient placées dans une situation de particulière vulnérabilité, conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#))

Principaux faits

Requête n° 34349/18 (M.K. et autres)

La première requérante, M.K., est une ressortissante congolaise, née en 1983. Elle indique avoir fui son pays d'origine accompagnée de ses trois filles alors âgées de 3, 5 et 14 ans (les trois autres requérantes). Celles-ci entrèrent sur le territoire français le 29 mai 2018.

Le 1^{er} juin 2018, M.K. sollicite l'asile auprès de la préfecture de la Haute-Garonne qui lui délivra une attestation de demande d'asile (« procédure Dublin »).

Du 2 juin 2018 au 21 juin 2018, M.K. contacta à quatorze reprises les services de la veille sociale à Toulouse – le numéro d'appel « 115 » – afin de bénéficier d'une mise à l'abri avec ses trois filles. Elle se vit opposer des refus. Le 25 juin 2018, M.K. saisit le tribunal administratif de Toulouse d'un référé liberté afin qu'il soit enjoint à l'administration de l'héberger avec ses filles.

Par une ordonnance du 27 juin 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse enjoignit au préfet de la Haute-Garonne, qui n'avait présenté aucun mémoire ni ne s'était présenté ou fait représenter à l'audience, de désigner sans délai un lieu d'hébergement d'urgence aux requérantes à compter de la notification de l'ordonnance.

Le 5 juillet 2018, M.K. sollicite l'ouverture d'une procédure d'exécution de l'ordonnance du 27 juin 2018 au titre des articles L. 911-4 et suivants du code de justice administrative. Ce même jour, le tribunal administratif de Toulouse demanda à la préfecture de la Haute-Garonne de justifier de la nature et de la date des mesures prises pour exécuter l'ordonnance du 27 juin 2018. La préfecture ne répondit pas à cette demande.

Le 13 juillet 2018, M.K. introduisit un nouveau référé liberté afin que soit constaté le refus d'exécution du préfet. Par une ordonnance du 18 juillet 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse releva que l'ordonnance du 27 juin 2018 restait inexécutée.

L'État ne releva appel d'aucune des ordonnances du tribunal administratif de Toulouse.

Le 23 juillet 2018, M.K. saisit la Cour d'une demande de mesure provisoire au titre de l'article 39 de son règlement. Le 24 juillet 2018, la Cour prit une mesure provisoire demandant au gouvernement français d'assurer la prise en charge des requérantes en leur octroyant notamment un hébergement d'urgence.

À compter de cette date, le foyer familial fut hébergé à l'hôtel, puis, à partir du 26 juillet 2018, fut pris en charge au titre du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

Requête n° 34638/18 (A.D. et autres)

Les requérants, un couple, nés en 1978 et 1982, et leur fille, née en 2015, sont ressortissants congolais qui, fuyant leur pays, arrivèrent en France au mois de juin 2018.

Du 13 au 17 juin 2018, la veille sociale fut sollicitée à sept reprises par les requérants ou les services sociaux du département de la Haute-Garonne en vue de l'hébergement de la famille, toujours sans résultat. Le 18 juin 2018, les requérants sollicitèrent l'asile auprès de la préfecture de la Haute-Garonne qui leur délivra une attestation de demande d'asile. Du 21 juin 2018 au 1^{er} juillet 2018, la veille sociale fut sollicitée à onze reprises par les deux premiers requérants ou les services sociaux du département de la Haute-Garonne en vue de l'hébergement de la famille, toujours sans résultat.

Le 29 juin 2018, les deux premiers requérants saisirent le tribunal administratif de Toulouse d'un référé liberté afin qu'il soit enjoint à l'administration de les héberger avec leur enfant. Par une

ordonnance du 2 juillet 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse enjoignit au préfet de la Haute-Garonne, qui n'avait présenté aucun mémoire ni ne s'était présenté ou fait représenter à l'audience, de désigner un lieu d'hébergement d'urgence aux requérants, susceptible de les accueillir dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de son ordonnance.

Le 3 juillet 2018, les deux premiers requérants contactèrent les services de la préfecture en vue de l'exécution de l'ordonnance rendue la veille, mais ne reçurent pas de réponse.

Le 6 juillet 2018, les deux premiers requérants sollicitèrent l'ouverture d'une procédure d'exécution de l'ordonnance du 2 juillet 2018. Le 9 juillet 2018, le tribunal administratif de Toulouse demanda à la préfecture de la Haute-Garonne de justifier de la nature et de la date des mesures prises pour exécuter l'ordonnance du 2 juillet 2018. La préfecture ne répondit pas à cette demande.

Le 16 juillet 2018, la deuxième requérante donna naissance au second enfant du couple, quatrième requérant devant la Cour.

Le 17 juillet 2018, les deux premiers requérants introduisirent un nouveau référé liberté auprès du tribunal administratif de Toulouse afin que soit constaté le refus d'exécution du préfet et qu'il lui soit enjoint de leur désigner une structure d'hébergement.

Par une ordonnance du 19 juillet 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse releva que l'ordonnance du 2 juillet 2018 restait inexécutée. Il enjoignit au préfet de désigner un lieu d'hébergement d'urgence au foyer, dans les vingt-quatre heures suivant la notification de son ordonnance. Du 20 au 24 juillet 2018, l'ordonnance resta inexécutée.

Le 24 juillet 2018, les requérants saisirent la Cour d'une demande de mesure provisoire. Le 25 juillet 2018, la Cour prit une mesure provisoire demandant au gouvernement français d'assurer la prise en charge des requérants, en leur octroyant notamment un hébergement d'urgence. Le même jour, la famille fut hébergée.

Requête n° 35047/18 (I.K. et autres)

Les requérants, un couple, nés en 1961 et 1983, et leur fille, née en 2003, sont ressortissants géorgiens. Ils arrivèrent en France au mois d'avril 2018. I.K. est paraplégique, son état de santé nécessite des soins infirmiers continus ainsi qu'un suivi en service d'infectiologie et de chirurgie.

Les requérants contactèrent à de nombreuses reprises la veille sociale du 20 au 22 avril 2018 en vue d'une mise à l'abri de la famille, toujours sans résultat. Le 23 avril 2018, ils sollicitèrent l'asile auprès de la préfecture de la Haute-Garonne qui leur délivra une attestation de demande d'asile en procédure dite accélérée.

Du 23 avril 2018 au 13 juin 2018, la veille sociale fut sollicitée à plus de trente reprises par les requérants, la permanence d'accueil, d'information et d'orientation ou les services des hôpitaux de Toulouse en vue de l'hébergement de la famille, toujours sans résultat.

Du 10 mai 2018 au 14 juin 2018, I.K. fut hospitalisé. Les requérantes durent alors dormir dans le hall de l'hôpital puis à la rue.

À compter du 14 juin 2018, les requérants furent mis à l'abri dans le cadre de l'hébergement d'urgence. Leur prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence prit fin le 5 juillet 2018.

Le 10 juillet 2018, les deux premiers requérants saisirent le tribunal administratif de Toulouse d'un référé liberté afin qu'il soit enjoint à l'administration de les héberger avec leur fille.

Par une ordonnance du 12 juillet 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse enjoignit au préfet de la Haute-Garonne, qui n'avait présenté aucun mémoire ni ne s'était présenté ou fait représenter à l'audience, de désigner sans délai un lieu d'hébergement d'urgence aux requérants dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de son ordonnance.

Du 13 au 17 juillet 2018, la veille sociale fut sollicitée à sept reprises par les requérants, la permanence d'accueil, d'information et d'orientation ou les services des hôpitaux de Toulouse en vue de l'hébergement de la famille, toujours sans résultat. Le 17 juillet 2018, les deux premiers requérants sollicitèrent l'ouverture d'une procédure d'exécution de l'ordonnance du 12 juillet 2018. Ce même jour, le tribunal administratif de Toulouse demanda à la préfecture de la Haute-Garonne de justifier de la nature et de la date des mesures prises pour exécuter l'ordonnance du 12 juillet 2018. La préfecture ne répondit pas à cette demande.

Le 26 juillet 2018, les requérants saisirent la Cour d'une demande de mesure provisoire au titre de l'article 39 de son règlement. Le même jour, la Cour prit une mesure provisoire demandant au gouvernement français d'assurer la prise en charge des requérants, en leur octroyant un hébergement d'urgence.

À compter du 27 juillet 2018, la famille fut hébergée.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant les articles 6 § 1 (droit à un procès équitable), l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), et l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné à l'article 3, les requérants se plaignent de l'inexécution des ordonnances rendues par le juge des référés du tribunal administratif enjoignant leur prise en charge dans le cadre de l'hébergement d'urgence, des conditions dans lesquelles ils ont dû vivre lors des périodes au cours desquelles ils n'ont pas été hébergés et de l'absence de procédure effective d'urgence pour l'exécution d'une ordonnance de référés.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 23 juillet 2018, le 24 juillet 2018 et le 26 juillet 2018.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Georges Ravarani (Luxembourg), *président*,
Carlo Ranzoni (Liechtenstein),
Mārtiņš Mits (Lettonie),
María Elósegui (Espagne),
Mattias Guyomar (France),
Kateřina Šimáčková (République tchèque),
Mykola Gnatovskyy (Ukraine),

ainsi que de Victor Soloveytchik, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 6 § 1

Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge opportun de les examiner ensemble dans un arrêt unique.

La Cour observe qu'il existe en France un droit à l'hébergement d'urgence pour les personnes se trouvant dans les situations visées par le législateur, et souligne que ce droit est susceptible d'être revendiqué sur le fondement de la procédure du référé liberté dans les limites définies par le Conseil d'État. En l'espèce, le juge du référé liberté a reconnu que les requérants remplissaient les conditions prévues pour l'octroi d'un hébergement d'urgence puis a retenu que la carence de l'État à accomplir sa mission était caractérisée, faisant apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constituait le droit à l'hébergement d'urgence. Dans ces

conditions, la Cour en conclut que les requérants bénéficiaient d'un droit au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour considère que le droit à l'hébergement d'urgence, par sa nature et sa finalité sociales, s'apparente aux droits reconnus dans le cadre du droit au logement opposable ou des prestations d'aide sociale au sens de sa jurisprudence. Dans ces conditions, l'octroi ou le refus d'une place en hébergement d'urgence constituait, en l'espèce, un droit civil qui ne saurait être regardé comme une décision relative à l'immigration, à l'entrée, au séjour ou à l'éloignement des étrangers.

L'article 6 § 1 de la Convention trouve par conséquent à s'appliquer aux présents litiges.

La Cour note que le Gouvernement se prévaut d'une saturation des structures d'accueil dans le département de la Haute-Garonne, en particulier au mois de juillet 2018, et d'un défaut de crédits pour recourir à des prestations hôtelières privées.

La Cour constate que le Gouvernement ne précise pas si l'hébergement dans d'autres départements était envisageable. Il ne se prévaut d'aucune action positive de la préfecture de la Haute-Garonne pour signaler à l'administration centrale les difficultés rencontrées concernant l'hébergement d'urgence des personnes à la rue, en particulier dans le cadre de l'exécution des ordonnances du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse.

La Cour en conclut que le Gouvernement ne démontre pas la complexité de la procédure d'exécution des ordonnances de référé dont bénéficiaient les requérants.

En ce qui concerne le comportement des requérants, la Cour note leur diligence particulière en ce qui concerne leurs démarches tendant à obtenir l'exécution des ordonnances du juge des référés du tribunal administratif. Il ne saurait leur être reproché une quelconque négligence alors que le caractère exécutoire de ces ordonnances de référé impliquait leur exécution d'office par l'État, tant en vertu du droit interne que des exigences attachées à l'article 6 de la Convention.

En ce qui concerne le comportement des autorités compétentes, la Cour relève que, postérieurement aux premières ordonnances enjoignant de fournir un hébergement aux requérants, le préfet, représentant de l'État dans le département, n'a pas apporté les explications sollicitées par le tribunal administratif en phase administrative d'exécution, n'a pas défendu dans le cadre du référé liberté tendant à l'exécution des premières ordonnances, n'a pas répondu aux sollicitations des requérants et n'a pas exécuté ces ordonnances avant l'intervention des mesures provisoires prononcées par la Cour. Enfin, l'État n'a jamais fait appel desdites ordonnances.

La Cour déplore l'entière passivité des autorités administratives compétentes en ce qui concerne l'exécution des décisions de la juridiction administrative dans le ressort de laquelle elles se trouvaient, en particulier pour des litiges portant sur la protection de la dignité humaine.

La Cour retient également que le Gouvernement ne démontre pas suffisamment qu'il ne pouvait s'acquitter du montant des prestations d'hébergement.

En conclusion, consciente que les durées d'inexécution réelles des premières ordonnances de référé peuvent ne pas paraître excessivement longues, la Cour tient à souligner que les autorités administratives de l'État ont opposé non pas un retard mais un refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne et que l'exécution n'a pas revêtu de caractère spontané mais n'a pu avoir lieu qu'à la suite de mesures provisoires prononcées par la Cour.

La Cour en conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Article 3

En l'espèce, la violation continue que dénonçaient les requérants a cessé à compter de leur hébergement le 24 juillet 2018 pour M.K. et autres, le 25 juillet 2018 pour A.D. et autres et le 27 juillet 2018 pour I.K et autres.

La Cour en conclut que les requérants auraient dû exercer un recours en responsabilité de l'État devant les juridictions administratives, afin de demander réparation du préjudice qu'ils allèguent avoir subi du fait de la période pendant laquelle ils se sont retrouvés sans abri, quand bien même ce recours ne se serait avéré effectif qu'après l'introduction de leurs requêtes respectives devant la Cour.

La Cour considère donc que le grief tiré de l'article 3 de la Convention doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes.

Article 39 du règlement de la Cour

La Cour considère que la situation des requérants a évolué depuis le prononcé des mesures provisoires et que les requérants ne semblent pas demander le maintien de ces mesures. Elle décide de lever ces mesures provisoires.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la France doit verser une somme globale de 5 000 euros (EUR) à M.K. et ses filles S.K., E.N. et S.N. (requête n° 34349/18), une somme globale de 5 000 EUR à A.D., E.D. et leurs enfants S.D. et J.D. (requête n° 34638/18) et une somme globale de 5 000 EUR à I.K., T.L. et leur fille V.K. (requête n° 35047/18), ainsi que, conjointement aux requérants, une somme de 7 150 EUR pour frais et dépens.

L'arrêt n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.