

N° 394766
Ministre du logement, de l'égalité
des territoires et de la ruralité
c/ M. B...

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 16 novembre 2016
Lecture du 9 décembre 2016

Décision publiée au recueil Lebon (p. 551)

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

Ainsi que vous le savez, le droit au logement opposable institué par les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation peut prendre la forme, pour les personnes pour lesquelles cette formule est plus adaptée, de ce que la doctrine a pu appeler un droit à l'hébergement opposable, dans les structures énumérées par ces dispositions : une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un foyer-logement ou une résidence à vocation sociale.

Ces formules d'hébergement, régies par le même code (Art. L. 633-1 pour le logement-foyer, L. 631-2 pour la résidence à vocation sociale), sont à distinguer de l'hébergement d'urgence prévu par le code de l'action sociale et des familles, qui ne peut pas s'y substituer. Si un droit à l'hébergement d'urgence est affirmé à l'article L. 345-2-2 de cet autre code, aux termes duquel « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* », et si ce droit est reconnu comme une liberté fondamentale au sens du référé liberté, lorsque l'atteinte portée au droit à l'hébergement entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée (JRCE, 10 février 2012, *F...*, n°356456, T. 835, 914), un hébergement d'urgence n'assure pas l'exécution d'une injonction par le juge du droit au logement opposable à proposer au demandeur l'hébergement prévu par le code de la construction et de l'habitation - vous l'avez jugé par une décision du 22 avril 2013, *ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. P...*, n°358427, p. 109.

L'hébergement d'urgence peut être défini comme la mise à l'abri, pour une durée limitée, d'une nuit à quelques mois, de personnes sans domicile, proposé inconditionnellement. L'hébergement d'insertion (par exemple, dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale) ou le logement temporaire qui, comme son nom ne l'indique pas, est une forme d'hébergement au sens des dispositions relatives au droit au logement opposable (logement de transition ou logement-foyer par exemple) se caractérisent au contraire par la sélection du public accueilli.

Dans la présente affaire, M. B... a été déclaré comme prioritaire et devant être logé, et non pas simplement hébergé, en urgence, avec sa famille, jusque là séparée de lui en raison de ses difficultés de logement, par une décision du 9 octobre 2014 de la commission de médiation du Val-de-Marne. Il a demandé au tribunal administratif de Melun d'enjoindre à l'Etat d'assurer l'exécution de cette décision. Par le jugement contesté, le magistrat délégué par le président de ce tribunal a fait droit à cette demande, en impartissant au préfet du Val-de-Marne une échéance au 31 octobre 2015, c'est-à-dire sous 40 jours, et a en outre enjoint également sous astreinte au préfet, dans le délai de 21 jours et dans l'attente de l'attribution d'un logement, d'attribuer à M. B... et sa famille un hébergement dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un foyer-logement ou une résidence à vocation sociale.

Le pourvoi du ministre conteste, sur le terrain de l'erreur de droit, que le juge du droit au logement opposable ait ainsi cru pouvoir enjoindre à l'Etat de proposer l'un des modes d'hébergement prévus par hébergement non pas à la place d'un logement mais à défaut d'un logement et dans l'attente de ce logement.

Au crédit du premier juge, il faut reconnaître que le dispositif qu'il a conçu a pu lui paraître tout à la fois autorisé par les textes, bienveillant à l'égard du demandeur et réaliste quand aux moyens de l'Etat.

Tout d'abord, en effet, l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, relatif à la phase juridictionnelle du dispositif du droit au logement opposable, après avoir traité au I du recours de la personne reconnue prioritaire pour un logement et au II de celui de la personne reconnue prioritaire pour un hébergement, dispose au III, simplement : « *III.-Lorsque la juridiction administrative est saisie d'un recours dans les conditions prévues au I, elle peut ordonner l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.* »

Ne sont exprimées ni restriction ni condition à cette faculté ouverte au juge. Ce silence contraste avec les dispositions de l'article L. 441-2-3 relatives à la phase administrative du droit au logement opposable et au pouvoir comparable de la commission de médiation. Le IV précise que la commission peut décider l'hébergement d'une personne qui demande un logement ou le logement d'une personne qui sollicite un hébergement, lorsque, selon le cas, une offre de logement ou un accueil en structure d'hébergement ne lui paraît pas adaptée.

Ensuite, à défaut de logement, un tel accueil peut paraître apporter dans l'attente d'un logement une amélioration à la situation des personnes mal logées ou dépourvues de logement. En l'espèce, le juge a explicitement cherché à permettre au moins au père de famille de retrouver une vie commune avec la mère et leur enfant, jusque là accueillis chez des tiers autre que ceux qui l'hébergent.

Enfin, cette solution imaginée par le juge paraît tenir compte de la difficulté pour l'Etat, dans la pénurie de logements, à formuler une offre de logement, ainsi que des délais propres à l'attribution du logement et à l'entrée dans les lieux.

Cependant, ces bonnes intentions ne donnent qu'une assise fragile à cette solution.

D'abord, parce que les travaux parlementaires préparatoires à la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 *instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, auxquels vous ne devrez recourir que si vous estimez insuffisamment claire la disposition appliquée, ne sont pas vraiment dans le sens de cette interprétation. La disposition a été introduite à l'Assemblée nationale par un amendement dont l'exposé des motifs visait expressément la possibilité pour le juge de décider « non un relogement mais un hébergement », et le rapport commentant pour le sénat le projet de loi ainsi modifié évoquait le pouvoir de « reclassement » d'une demande par le juge. Il semble donc bien que dans l'esprit des parlementaires, il s'agissait de prévoir dans la phase juridictionnelle de la procédure la même possibilité de réorientation qu'au stade de l'examen de la demande par la commission, et rien d'autre.

Cette conception du pouvoir du juge est en harmonie avec la conception d'ensemble du dispositif à deux étages, en quelques sorte, du « DALO » et du « DAHO », qui s'adressent en principe à des personnes se trouvant dans des situations différentes, avec l'espoir que cette différence de situation ne soit que temporaire.

On constate à la lecture des travaux préparatoires, là encore, que l'intégration d'une forme de « droit à l'hébergement opposable » au sein d'une loi consacrée au « droit au logement opposable », n'allait pas de soi. Contestée, elle a pu être justifiée par le fait que certaines personnes sont dans une telle situation de dépendance qu'elles ne sont pas en état de se retrouver tout de suite laissées à elles-mêmes dans un logement autonome et qu'elles ont besoin de passer par l'étape de l'hébergement, du fait de leurs besoins spécifiques d'accompagnement.

Orienter vers ces formules particulières les personnes qui n'ont pas besoin de cette étape et sont aptes à assumer la charge d'un logement social risque de dénaturer l'architecture du dispositif et d'amoindrir la portée du droit qui leur est garanti d'accéder à un logement ordinaire, c'est-à-dire autonome et pérenne.

C'est bien un droit au logement qui découle du principe du respect de la dignité humaine, pas simplement un droit à un hébergement temporaire

Ensuite, en ordonnant à l'Etat de rechercher dans le même temps, même si c'est en vue d'échéances distinctes, une offre de logement et une solution d'hébergement, le juge double l'effort ainsi demandé, alors que n'apparaît aucune raison objective de penser que les solutions d'hébergement sont dans un rapport quantitatif plus favorable, par rapport aux besoins, que les possibilités de logement plein et entier.

Surtout, et c'est l'élément le plus déterminant, il fait apparaître un risque d'éviction d'un public défavorisé, celui qui aurait besoin d'un hébergement temporaire, par un autre, un peu moins défavorisé dans la mesure où il est reconnu apte à occuper un

logement si on pouvait lui en trouver, sans sas d'adaptation. Dans la situation de pénurie où ni les offres de logement ni les solutions d'hébergement ne couvrent la totalité des besoins, la situation des personnes dont la situation n'est pas adaptée dans l'immédiat à un accès à un logement risque d'être aggravée par l'affectation qui, du fait du mouvement de rotation que risquent d'enclencher les juges qui suivraient l'exemple du tribunal administratif de Melun, ne restera pas temporaire mais deviendra en réalité permanente.

Il faut donc vous recommander de faire droit au pourvoi du ministre, en annulant pour erreur de droit le jugement du tribunal administratif de Melun et en renvoyant l'affaire à ce dernier.