

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 18 décembre 2023

Décision du 29 décembre 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. Une personne ayant obtenu une décision favorable de la commission de médiation sur sa demande d'hébergement formée au titre du droit à un hébergement opposable peut-elle former un référé-liberté en vue d'obtenir un hébergement d'urgence, alors même qu'elle n'a pas encore saisi le juge du « DAHO injonction » d'une demande d'exécution de la décision de la commission de médiation ?

Telle est la question posée par la présente affaire.

Comme vous le savez, le droit au logement opposable, créé par une loi du 5 mars 2007¹ et codifié aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), recouvre deux types de droits : d'une part, un droit au logement *stricto sensu* (DALO), qui permet de solliciter, en urgence, un logement « *tenant compte de ses besoins et de ses capacités* » et, d'autre part, un droit à l'hébergement (DAHO) dans l'une des structures listées à l'article L. 441-2-3, soit une « *structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un foyer-logement ou une résidence à vocation sociale* ». C'est de ce dernier droit dont il est aujourd'hui question.

En vertu des dispositions précitées, la mise en œuvre du DAHO se décline en deux phases.

La première est administrative. La personne ayant vainement sollicité de l'administration son accueil dans l'une des structures d'hébergement que nous avons mentionnées dispose de la possibilité de saisir la commission de médiation départementale. Celle-ci statue sur sa demande dans un délai de six semaines² et transmet au préfet la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en priorité et en urgence une place dans l'un de ces hébergements. Il appartient alors au préfet, dans un délai de six semaines, de proposer à l'intéressé une place

¹ N° 2007-290

² V. art R. 441-18 du CCH

dans ces derniers, ce délai étant porté à trois mois si la commission préconise un accueil dans un logement de transition ou un foyer-logement³.

Passé ce délai s'ouvre une seconde phase, juridictionnelle. Si le demandeur n'a toujours pas été accueilli dans l'une de ces structures, l'intéressé peut exercer, dans un délai de quatre mois⁴, le recours contentieux défini au II de l'article L. 441-2-3-1, communément appelé « DAHO-injonction », qui permet d'introduire devant le juge administratif un recours tendant à ce que soit ordonné son accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. S'il estime que le demandeur a la qualité de demandeur prioritaire et constate qu'aucune solution d'hébergement ne lui a été proposée, le juge « *ordonne l'accueil* » dans une structure d'hébergement et « *peut assortir son injonction d'une astreinte* »⁵, liquidée automatiquement tous les six mois (v. sur les conditions, CE, avis, 21 juillet 2009, *I...*, n° 324809, Rec.).

Il n'en reste pas moins que ces injonctions sont souvent tardivement exécutées compte tenu de la forte pénurie d'offre d'hébergements dans certaines agglomérations, ce qui a contribué à la multiplication de recours indemnitaires à l'encontre de l'Etat (CE, avis, 2 juillet 2010, *M...*, n° 332825, Rec.) et à sa condamnation, il y a quelques années, par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH, 9 avril 2015, *Tchokontio Happi c. France*, n° 65829/12). Les difficultés à assurer l'effectivité du droit à l'hébergement opposable sont toujours prégnantes, alors qu'en 2022 seuls 12% des 5 735 demandeurs reconnus prioritaires au titre du DAHO ont été hébergés⁶.

C'est probablement les faibles chances de succès de cette procédure qui sont à l'origine de l'affaire qui vient d'être appelée.

2. Mme D..., M. F... et leurs trois enfants, âgés de 5 à 1 an et demi, ont été définitivement déboutés du droit d'asile en février 2023. Sans abri depuis le 17 mai 2023, ils ont saisi la commission de médiation départementale de Paris, qui, dans une décision du 24 août 2023, les a reconnus comme étant prioritaires au titre du DAHO et devant être accueillis dans une structure d'hébergement.

Aucun hébergement ne leur ayant été proposé, ils se sont tournés vers le juge du référé-libertés et lui ont demandé, le 18 octobre 2023, à ce qu'il soit enjoint au préfet de région Île-de-France de les prendre en charge dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence. Par une ordonnance du 20 octobre 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a fait droit à leur demande et ordonné au préfet de proposer à la famille un hébergement d'urgence

³ Idem

⁴ V. art. R. 778-2 du CJA.

⁵ v. art. L. 441-2-3-1, II du CCH

⁶ Source : tableaux détaillés sur <https://www.ecologie.gouv.fr/chiffres-et-donnees-sur-dalo>

dans un délai de 48h. Le ministre délégué chargé de la ville et du logement fait appel de cette ordonnance devant vous.

Disons-le tout de suite, cet appel ne discute pas de la situation de la famille de M. F... et du point de savoir si elle justifiait d'ordonner leur mise à l'abri dans un délai de 48h. Le ministre soutient uniquement devant vous que le juge des référés aurait commis une erreur de droit en ne retenant pas l'irrecevabilité de sa requête. Selon lui, M. F... ne pouvait former un référé-liberté pour obtenir un hébergement d'urgence sans avoir exercé au préalable le recours du « DAHO-injonction », qui poursuivrait exactement la même finalité. Autrement dit, l'existence d'une procédure juridictionnelle spéciale fermerait la voie du référé-liberté, par le jeu de l'exception de recours parallèle.

3. Contrairement à ce que soutient le ministre, cette question n'a jamais été tranchée par votre jurisprudence.

Il est vrai que dans une ordonnance du 11 janvier 2017, *M. P...*, publiée au Recueil, le juge des référés du Conseil d'Etat a jugé que la saisine du juge du référé-liberté était irrecevable lorsqu'elle est formée pour obtenir l'exécution d'une décision de la commission de médiation (n° 406154). Cette solution se comprend bien puisque c'est l'objet même du « DAHO-injonction » que d'assurer cette exécution⁷. Une saisine du référé-liberté serait ainsi redondante avec cette dernière voie de droit, ce qui justifie d'opposer l'exception de recours parallèle. En revanche, cette décision indique qu'un référé-liberté peut être formé après l'intervention de l'injonction prononcée par le tribunal administratif, lorsque son inexécution méconnaît le droit de l'intéressé à obtenir un hébergement d'urgence, qui est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (JRCE, 10 février 2012, *F...*, n° 356456, T.).

Cette décision, continuellement appliquée par vos juges des référés (JRCE, 6 avril 2020, *K...*, n° 439099 ; JRCE, 25 octobre 2023, *S...*, n° 488976), ne préjuge donc pas de l'issue de notre litige. La décision *P...* ferme la voie du référé-liberté pour exécuter la décision de la commission de médiation et l'ouvre en cas d'inexécution de l'injonction prise par le juge du « DAHO-injonction ». Or, en l'espèce, M. F... ne demandait pas au juge des référés l'exécution de la décision de la commission de médiation. Et il ne fondait pas sa demande tendant à obtenir un hébergement d'urgence sur l'inexécution d'une injonction juridictionnelle, le juge du DAHO n'ayant pas été saisi par ses soins. Le point de savoir si le demandeur peut demander au juge du référé-liberté le bénéfice d'un hébergement d'urgence après la décision de la commission de médiation mais avant d'avoir exercé un recours en « DAHO-injonction » est donc bien inédit.

⁷ Le même raisonnement avait été adopté pour fermer la voie du référé mesures-utiles, CE, 3 mai 2016, *M. L...*, n° 394508, p. 155.

Et si une récente ordonnance de votre juge des référés, en date du 15 mai 2023, a rejeté, sur le fond, la demande d'hébergement d'urgence présentée par des requérants qui faisaient pourtant valoir, au soutien de leur demande, l'existence d'un droit de priorité reconnu deux ans auparavant par la commission de médiation, cette ordonnance, non fichée, ne nous paraît avoir entendu trancher la question de recevabilité qui vous est posée (*DIHAL contre R...*, n° 473605).

4. Ceci-dit, que penser de l'argumentation du ministre ?

4.1. Vous pourriez de prime abord être tentés de faire droit à l'exception de recours parallèle qu'il invoque. Cette notion n'a jamais donné lieu à une définition unique en jurisprudence et ses tentatives de théorisation restent à ce jour peu convergentes. Rappelons seulement qu'elle vise à éviter « *dans la mesure du possible, d'offrir des voies concurrentes aux requérants pour obtenir le même résultat* »⁸, ce qui justifie par exemple l'irrecevabilité d'une action en responsabilité ayant le même objet que l'action fiscale préalablement engagée devant le juge de l'impôt ou d'un référé-suspension dirigé contre une mesure d'expulsion du territoire, compte tenu de la procédure spécialement instituée pour la contester (respect. CE, Assemblée 30 octobre 1996, *Ministre c/ S.A. Jacques Dangeville*, n° 141043, p. 399 ; CE, 30 juillet 2003, *M. X...*, n° 256600, Rec.).

De ce point de vue, vous pourriez considérer que l'intéressé, que ce soit dans le cadre du DAHO ou du référé-liberté, cherche dans les deux cas à obtenir en urgence la même chose, c'est-à-dire un hébergement. Vous pourriez ainsi estimer qu'une fois entré dans la procédure spéciale du DAHO, il appartient au demandeur d'aller jusqu'au bout de cette démarche et d'attendre le délai de six semaines imparti au préfet pour solliciter du juge une injonction ordonnant à l'administration de lui proposer un hébergement, sans qu'il ne puisse mobiliser entre-temps le « coupe-file » du référé-liberté pour tenter d'en obtenir un avant l'expiration de ce délai.

4.2. Deux raisons nous conduisent toutefois à vous proposer de maintenir ouverte la voie du référé-liberté en vue d'obtenir un hébergement d'urgence, même sans saisine préalable du juge du « DAHO-injonction ».

4.2.1. La première tient au fait que l'hébergement d'urgence et l'hébergement proposé au titre du DAHO répondent à des logiques distinctes.

Cette différence ressort d'abord des textes régissant ces deux types d'hébergement. L'hébergement d'urgence est mentionné à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), selon lequel « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement*

⁸ Marc Pichon de Vendeuil sous CE, 6 novembre 2020, *Société Corsica Ferries*, n°439598, 441324, 441620, T. ; et pour un panorama, les conclusions J-C Bonichot sous CE, Section 6 janvier 1996, *Eram*, n° 253425, Rec.

d'urgence ». Il consiste donc en une « mise à l'abri, pour une durée limitée, d'une nuit à quelques mois, de personnes sans domicile, proposé inconditionnellement »⁹. A l'inverse, l'hébergement proposé dans le cadre du DAHO a vocation, comme le révèlent les travaux préparatoires de l'article L. 441-2-3-1 du CCH, à constituer « une étape vers l'accès à un logement autonome et pérenne », ce qui explique pourquoi cette disposition vise uniquement certains types d'hébergements comme des établissements ou logement de transition, des foyers-logement ou des résidences à vocation sociale.

Il est vrai que l'article L. 441-2-3-1 mentionne, parmi les hébergements « DAHO », les « structures d'hébergement », sans toutefois préciser ce qu'elles recouvrent. Vous pourriez, ainsi, comme le ministre, estimer que cette notion comprend les structures mobilisées dans le cadre de l'hébergement d'urgence, comme les centres d'hébergement d'urgence (CHU). Plaide en ce sens la circonstance que les étrangers ne justifiant pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour et qui n'ont donc pas vocation à rester sur le territoire, ne peuvent avoir accès qu'à une « structure d'hébergement » au titre du DAHO et non aux logements de transition ou aux foyers-logement.

Mais là encore, les textes font bien le départ entre une « structure d'hébergement » au sens de l'article L. 441-2-3-1 et l'hébergement d'urgence. L'article L. 345-2-3 du CASF indique ainsi que l'hébergement d'urgence doit orienter la personne « vers une structure d'hébergement stable ». De manière encore plus marquée, le deuxième alinéa du III de l'article L. 441-2-3-1 du CCH prévoit qu'après la décision de la commission de médiation, le préfet désigne chaque demandeur au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) aux fins de l'orienter « vers un organisme disposant de places d'hébergement présentant un caractère de stabilité, de logements de transition ou de logements dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale correspondant à ses besoins et qui sera chargé de l'accueillir dans le délai fixé par le représentant de l'Etat ». Une « structure d'hébergement » au sens de cette disposition semble donc bien présenter un caractère de stabilité, ce qui n'est pas le cas d'un hébergement d'urgence.

La distinction entre l'hébergement d'urgence et celui proposé au titre du DAHO ressort également de votre jurisprudence. Dans une décision du 22 avril 2013 *M. Z...*, vous avez jugé que la reconnaissance du droit à un hébergement par une décision d'une commission de médiation doit constituer, pour les demandeurs qui en bénéficient, « une étape vers l'accès à un logement autonome ». Vous en avez déduit que l'hébergement attribué à des demandeurs reconnus prioritaires par la commission « doit présenter un caractère de stabilité », de sorte que sa décision ne peut être regardée avoir été exécutée en cas de proposition d'un hébergement d'urgence à l'intéressé, lequel est caractérisé par « son instabilité et sa saisonnalité » (n° 358427, Rec.). La récente ordonnance *R...* va également dans ce sens en

⁹ Nicolas Polge, sous CE, 9 décembre 2016, *Ministre contre B...*, n° 394766, Rec.

distinguant le référé-liberté tendant à l'obtention d'un hébergement d'urgence et la procédure « *distincte* » du droit à l'hébergement opposable.

Ce n'est donc pas la même chose de solliciter en référé-liberté un hébergement d'urgence et un hébergement au titre du DAHO, qui constitue un premier pallier vers l'accès à un logement pérenne. L'exercice du premier recours n'entre pas en concurrence avec l'exercice du « DAHO-injonction » puisque les deux voies de droit débouchent sur des injonctions à proposer des hébergements de nature différentes, ce qu'illustrent les temporalités distinctes dans lesquelles elles peuvent être exercées : alors que le référé-liberté permet, sous 48h d'obtenir une injonction tendant à une mise à l'abri à très bref délai, le « DAHO-injonction » peut être formé après six semaines ou trois mois d'inaction de l'administration et son juge statue, certes en « *urgence* », mais dans un délai maximal de deux mois après l'introduction du recours.

4.2.2. La seconde raison qui nous retient à opposer au requérant une exception de recours parallèle tient aux conséquences d'une telle solution sur le droit au recours effectif.

Refuser au demandeur la possibilité de saisir le juge du référé-liberté pour solliciter un hébergement d'urgence jusqu'à la saisine du juge du « DAHO-injonction » reviendrait en effet purement et simplement à bannir toute possibilité d'accéder au juge, en cas de nécessité d'obtenir une mise à l'abri urgente, durant le délai de six semaines séparant la décision favorable de la commission de médiation et la date à partir de laquelle une saisine du juge du DAHO est possible.

Cette solution nous semblerait en délicatesse, d'une part, avec la protection conventionnelle et constitutionnelle du droit au recours (pour une atteinte substantielle à ce droit née de la privation de tout droit au recours contre certains actes administratifs, même pour des motifs de sécurité juridique, DC, 9 avril 1996 décision n° 96-373 DC, § 85), et d'autre part, avec la portée du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence, qui dispose d'une importance toute particulière devant votre prétoire, comme l'a démontré sa reconnaissance comme liberté fondamentale par la décision *F*...

Précisons par ailleurs qu'il nous paraît inenvisageable de réserver la possibilité de saisir le juge du référé-libertés uniquement dans la période séparant la décision de la commission de médiation et l'expiration du délai laissé à l'administration pour proposer un hébergement à l'intéressé, moment à partir duquel il peut saisir le juge du DAHO. Cette solution permettrait certes de combler l'absence de tout recours effectif pendant ce laps de temps mais ce découpage temporel des voies de droit ouvertes aux intéressés nous paraît non seulement complexe à mettre en œuvre pour le juge et les justiciables mais se heurte, là encore, à votre jurisprudence qui prend le soin de distinguer les deux procédures, qui ne concernent pas le même type d'hébergement.

Vous l'aurez compris, nous pensons donc qu'il est très difficile, d'un point de vue juridique, de refuser la possibilité au bénéficiaire d'une décision de la commission de médiation de saisir le juge des référés afin de bénéficier d'un hébergement d'urgence dans l'attente du recours formé devant le juge du DAHO. La position défendue par le ministre déboucherait d'ailleurs sur la situation paradoxale où le demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation disposerait d'un droit au recours devant le juge du référé-libertés, en vue d'obtenir une mise à l'abri en urgence, moins étendu que celui dont le dossier n'a pas été retenu par cette commission.

4.3. Il est vrai que l'ouverture du prétoire du juge du référé-libertés pourrait faire naître certaines craintes mais qui nous semblent pouvoir être levées.

La première tient aux conséquences d'une telle ouverture pour la juridiction administrative. Il n'est en effet pas tout à fait exclu qu'une décision du Conseil d'Etat ouvrant explicitement la voie du référé-liberté, dans notre hypothèse, crée une forme d'appel d'air contentieux devant son juge, au regard notamment du très faible taux d'exécution des injonctions prononcées par le juge du DAHO et, en miroir, de l'efficacité de l'injonction prononcée par le juge du référé. Cette crainte est d'autant plus compréhensible, qu'il est fréquent que des défaillances administratives se traduisent par une multiplication du nombre de recours contentieux destinés à traiter la situation individuelle d'administrés qui y sont confrontés, à l'image de la forte hausse du nombre de référés mesures-utiles enregistrée en 2021 aux fins d'obtenir un rendez-vous en préfecture pour l'enregistrement d'une demande de titre de séjour (CE, 10 juin 2020, *M. Bhiri*, n° 435594, T. ; CE, 9 juin 2022, *M. DD...*, n° 453391, T.).

Mais outre le fait qu'il serait très inopportun de décider de l'ouverture d'une voie de recours en fonction de ses conséquences pour la juridiction administrative, le risque d'endiguement de son prétoire nous semble modéré. En effet, le référé-liberté « hébergement d'urgence » ne constitue pas un contentieux de masse devant les tribunaux administratifs, alors même qu'il est déjà ouvert pour toutes les personnes en situation de précarité ne s'étant pas inscrites dans la procédure DAHO ou qui attendent l'exécution de l'injonction accordée par son juge. La meilleure preuve en est que ce n'est que 11 ans après la décision *M. F...* que vous avez à trancher la question de recevabilité qui vous réunit. Ajoutons enfin qu'entre 4 000 et 5 000 décisions favorables de la commission de médiation sont accordées au titre du DAHO chaque année, ce qui est relativement faible par rapport à celles rendues au titre du DALO, qui approchent les 40 000. Or, seule une fraction de ces quelques 4 à 5 000 bénéficiaires se tourneront vraisemblablement vers le juge du référé-liberté, ce qui paraît soutenable pour la juridiction.

Le second obstacle, qui a probablement justifié l'appel du ministre, tient aux conséquences, pour l'administration, de la recevabilité d'un recours devant le juge du référé-liberté. Alors qu'elle est déjà mobilisée par la gestion de la longue « file d'attente » des bénéficiaires d'une injonction délivrée au titre du DAHO, pour qui le délai d'obtention d'un hébergement atteint

environ cinq ans en Ile-de-France, l'injonction prononcée en référé-liberté imposera de trouver au demandeur un hébergement d'urgence à très bref délai, consistant d'ailleurs parfois, en pratique, en une structure d'hébergements proposée dans le cadre du DAHO. Refuser d'opposer une exception de recours parallèle n'exclut donc pas totalement qu'en cas d'injonction du juge du référé, le requérant bénéficie, dans les faits, d'une forme de « coupe-file » vers des hébergements relevant du DAHO. Cette injonction fait aussi peser une obligation supplémentaire à l'administration, au risque, compte tenu notamment de la saturation des dispositifs d'hébergements d'urgence dans certaines régions, de faire naître de pénibles contentieux d'exécution et une seconde file d'attente, celle des bénéficiaires de l'injonction prononcée en référé.

Nous ne négligeons bien évidemment pas cette contrainte, dont ne fait toutefois pas état le ministre dans ses écritures. Reste que la portée de votre décision ne nous paraît pas devoir être surestimée.

D'abord, car l'administration doit déjà gérer ce type de situation, lorsqu'un juge des référés lui ordonne l'hébergement en urgence d'une personne, qui ne s'est par exemple pas encore inscrite dans le cadre du DAHO ou qui est confrontée à l'inexécution de l'injonction prononcée par son juge. Ajouter le cas du bénéficiaire d'un avis de la commission de médiation qui se tourne vers le juge du référé-libertés et qui obtient de sa part une injonction ne nous semble donc pas rajouter une contrainte fondamentalement nouvelle ou particulièrement excessive pour l'administration mais préserve assurément la cohérence de votre jurisprudence et le respect de la distinction voulue par le législateur entre l'hébergement proposé au titre du DAHO et l'hébergement d'urgence.

Par ailleurs, le risque de déstabilisation de l'action administrative nous semble atténué par les caractéristiques particulières de l'office du juge du référé-libertés. En effet, compte tenu de la nécessité de démontrer, d'une part, une situation d'urgence caractérisée justifiant une intervention du juge à très bref délai et, d'autre part, une atteinte « grave » au droit à l'hébergement d'urgence (sur ce critère, *M. F...*, préc.), la marche à franchir pour obtenir une injonction est élevée, d'autant plus que le juge tient compte, de l'autre côté de sa balance, des « diligences accomplies par l'administration », « des moyens dont elle dispose » et de la situation familiale du requérant, ce qui peut le conduire à rejeter sa demande lorsqu'il est par exemple constaté la « présence de familles encore plus vulnérables » dans les hébergements d'urgence existants (v. *R...* préc). Et ces critères sont, de manière questionnable s'agissant d'un droit inconditionnel, encore plus restrictifs lorsque le référé liberté est formé par un étranger faisant l'objet d'une OQTF ou dont la demande d'asile a été rejetée, pour qui vous avez jugé que seules des circonstances exceptionnelles autorisent le bénéfice d'une injonction (CE, Section, 13 juillet 2016, *Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme RR...*, n° 400074, Rec.).

Le nombre d'injonctions qui pourront être prononcées par le juge du référé-libertés au profit du détenteur d'une décision favorable de la commission de médiation qui ne se serait pas encore adressé au juge du « DAHO-injonction » n'atteindra donc probablement pas un niveau tel qu'il complexifierait, encore plus qu'elle ne l'est déjà, la gestion de l'hébergement d'urgence par l'administration. Dès lors, et compte tenu des forts arguments juridiques plaidant pour ouvrir le prétoire du juge du référé-liberté dans un tel cas, vous ne ferez pas droit au moyen d'erreur de droit du ministre.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête et à ce que l'Etat verse à M. F... et Mme D... une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
