

N° 473746 M. M...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 6 mai 2024

Décision du 31 mai 2024

CONCLUSIONS

M. Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Cette affaire va vous permettre de **clarifier la situation au regard du droit à l'hébergement d'urgence des étrangers en situation irrégulière.**

2. M. Rusla M..., ressortissant russe a fait l'objet le 27 mai 2019 d'un arrêté préfectoral l'obligeant à quitter le territoire français (OQTF). Il a alors saisi le tribunal administratif de Rennes d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision du 5 mai 2022 de la commission de médiation du Finistère qui rejeté sa demande tendant à ce que soit reconnu le caractère prioritaire et urgent de sa demande d'hébergement présentée en application des dispositions du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. Il se pourvoit en cassation contre le rejet de cette demande.

3. Avant d'en venir à la mise en tension des droits du logement et des étrangers en France, il n'est pas inutile de rappeler **l'articulation entre les différents dispositifs de logement.** Comme votre jurisprudence en témoigne, il y a une forme de hiérarchisation entre accès à l'hébergement d'urgence (HU), droit à l'hébergement d'urgence (DAHO) et droit au logement opposable (DALO). Dans votre décision *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/. M. P...* du 22 avril 2013 (5/4 ssr, 358427, Rec. p109), vous avez jugé qu'il résulte des dispositions des articles L. 441-2-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), éclairées par les travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, 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**. Par suite, l'hébergement attribué à des demandeurs reconnus comme prioritaires

par une commission de médiation doit présenter un **caractère de stabilité**, afin, notamment, de leur permettre de bénéficier d'un accompagnement adapté vers l'accès au logement. Dès lors, en faisant bénéficier d'un hébergement d'urgence prévu par les dispositions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui se caractérise par son instabilité et sa saisonnalité, une personne dont la demande d'hébergement a été reconnue prioritaire par la commission de médiation, le préfet ne peut être regardé comme procédant à l'exécution de la décision par laquelle le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il a désigné, constatant l'absence de proposition adaptée à la suite de la décision la commission de médiation, a ordonné que soit assuré l'hébergement de l'intéressé. Dans ses conclusions, Nicolas Polge indiquait que : *« 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, avec un accompagnement social leur permettant d'envisager des solutions d'hébergement ou de logement plus durables. Il est distinct de l'hébergement d'insertion (par exemple, dans un CHRS-Centre d'hébergement et de réinsertion sociale) ou du 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). L'hébergement d'insertion et le logement temporaire se caractérisent par la sélection du public accueilli - alors que l'hébergement d'urgence a vocation à être proposé inconditionnellement - , l'élaboration d'un projet d'insertion et un accueil de plus longue durée ».*

4. Pour se résumer, l'urgence et l'inconditionnalité vont décroissante entre hébergement d'urgence, droit à l'hébergement puis droit au logement. Et c'est ainsi qu'il est possible pour la commission de médiation de réorienter un demandeur de logement vers le droit à l'hébergement mais aussi loisible au juge, lorsqu'il ordonne un logement ou relogement, que dans l'attente de l'attribution, l'accueil temporaire ait lieu dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition. Dans votre récente décision Ministre délégué chargé de la ville et du logement du 29 décembre 2023 (CE, 1-4 CHR, 489206, aux tables), vous avez clarifié les voies de recours. S'agissant du droit à l'hébergement, le II de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et l'article R. 778-2 du code de justice administrative (CJA), définissent la seule voie de droit ouverte devant la juridiction administrative afin d'obtenir l'exécution d'une décision de la commission de médiation. Par suite, ces personnes ne sont pas recevables à agir à cette fin sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA. En revanche pour l'hébergement d'urgence, les articles L. 345-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF) permettent de solliciter le bénéfice du droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale et le demandeur peut saisir le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA, de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de prendre toutes mesures afin d'assurer son hébergement d'urgence

dans les plus brefs délais, peu important d'ailleurs que l'autre voie de droit ait ou non été exercée, et dont les effets ne peuvent, eu égard en particulier au délai devant être respecté avant de l'exercer et à celui impartit au juge pour statuer, être regardés comme équivalents. Il y a donc une forme d'**exception de recours parallèle asymétrique**.

5. Nous en venons aux **conséquences à tirer d'une situation de séjour irrégulier sur le droit à un hébergement**. Vous n'avez pas tranché à notre sens cette question pourtant débattue devant les juridictions de fond. Mais le législateur a fixé des règles. Ainsi l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que : « *Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* ». L'article L. 441-2-3 du même code prévoit, à cette fin, que, dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées auprès du représentant de l'Etat dans le département. Aux termes du III de cet article : « *La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement. [...]* ».

6. **On le voit, le principe est celui de la résidence régulière**. On en comprend le fondement : il n'y aurait aucune logique à organiser l'accès progressif vers un logement stable à quelqu'un qui n'a pas vocation à demeurer sur le territoire. Mais la commission de médiation peut néanmoins faire droit à une demande à la condition qu'elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement. C'est une exception. S'agissant de l'hébergement d'urgence, il n'existe pas de condition relative à la régularité du séjour, l'article 67 de la loi relative à l'immigration qui l'instituait ayant été censuré dans la décision n° 2023-863 du 25 janvier 2024 pour cavalerie. Malgré cet état législatif inchangé, vous avez par votre décision de Section du 13 juillet 2016 Ministre des affaires sociales c/R... (400074, Rec. p363) jugé que les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire en vertu des dispositions de l'article L. 743-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'ayant pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, une carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne saurait être caractérisée, à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre de

leur départ volontaire, qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Constitue une telle circonstance, en particulier lorsque, **notamment du fait de leur très jeune âge**, une solution appropriée ne pourrait être trouvée dans leur prise en charge hors de leur milieu de vie habituel par le service de l'aide sociale à l'enfance, l'existence d'un **risque grave pour la santé** ou la **sécurité d'enfants mineurs**, dont l'intérêt supérieur doit être une considération primordiale dans les décisions les concernant.

7. Faut-il dans ces conditions, dans le droit à l'hébergement opposable, imposer une telle condition de circonstances exceptionnelles pour que soit franchi l'obstacle du séjour irrégulier ? Les tribunaux administratifs qui statuent, vous le savez, en premier et dernier ressort, divergent. Il existe un fort courant jurisprudentiel dans le sens de l'ordonnance qui vous est soumise, reprenant les exigences de votre décision R... Une autre ligne consiste au contraire à regarder comme entaché d'erreur de droit un rejet de droit à l'hébergement fondé sur le statut d'étrangers sous obligation de quitter le territoire.

8. Compte-tenu du caractère restrictif de l'ajout fait dans l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, il nous semble **peu concevable de créer une indépendance complète des législations** conduisant à une absence de prise en compte de la régularité du séjour. Et vous avez rappelé, ce que ne faisait pas le législateur, dans votre décision R... qu'un étranger sous obligation de quitter le territoire n'avait pas vocation à bénéficier de l'accès à l'hébergement d'urgence.

9. Dans la décision ministre des solidarités et de la santé contre département du Puy-de-Dôme (CE, 1-4 chr, 22 décembre 2022, 458724, T. p547-915) vous avez ajouté que si les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire n'ont, en principe, pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, ils relèvent néanmoins du champ d'application de l'article L. 345-2-2 du CASF. Et que, par suite, la situation de ces ressortissants ne fait pas obstacle à ce qu'une carence avérée et prolongée de l'Etat dans la mise en œuvre de sa compétence en matière d'hébergement d'urgence soit caractérisée en l'absence même de circonstances exceptionnelles, qu'il revient seulement au juge des référés de prendre en considération, lorsqu'il est saisi, en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA), pour déterminer si cette carence caractérise en outre une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale au sens de cet article.

10. Nous vous proposerons donc de juger que la commission de médiation du Finistère dans la présente affaire et le jugement attaqué devant vous ont fait une exacte interprétation des

dispositions du III de l'article L. 441-2-3 du CCH en opposant à M. M..., qui ne justifiait pas de circonstances exceptionnelles, nous allons y revenir, son obligation de quitter le territoire.

11. S'agissant justement de ces **circonstances exceptionnelles**, ne figurent au dossier, ni urgence pour des raisons de santé, ou encore d'enfant en bas âge (le dernier enfant est né en 2011). Et pour terminer, s'il faisait valoir que la commission avait à tort mentionné le défaut de démarche préalable auprès du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO), en jugeant que le seul motif d'irrégularité du séjour se suffisait, le tribunal administratif a suffisamment motivé sa décision.

PCMNC : rejet du pourvoi.