N° 490251 – Mme A...

1ère et 4ème chambres réunies

Séance du 18 septembre 2024
Décision du 1er octobre 2024

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. Peut-on solliciter un hébergement d'urgence par la voie du référé mesures-utiles ? Telle est la question posée par la présente affaire.

Les faits qui en sont à l'origine sont simples. Ressortissante nigériane déboutée du droit d'asile en septembre 2022, Mme A... est sans abri avec son fils de trois ans depuis le mois de mars 2023. Elle a donc saisi le juge du référé liberté du tribunal administratif de Marseille, afin qu'il ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône de la reloger dans un hébergement d'urgence dans un délai de 24h. Cette voie de droit lui était bien ouverte, alors que le droit à l'hébergement d'urgence constitue depuis longtemps une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, permettant ainsi de saisir le juge du référé liberté d'une demande de relogement dans une structure d'hébergement d'urgence (JRCE, 10 février 2012, *F...*, n° 356456, T.).

Par une ordonnance du 17 octobre 2023, ce juge a toutefois rejeté sa demande en estimant qu'elle ne justifiait pas de circonstances exceptionnelles caractérisant une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, ce qui correspond à la grille de contrôle particulièrement restrictive qu'il convient de mobiliser lorsque la demande d'hébergement est présentée par une personne dont la demande d'asile a été définitivement rejetée (CE, Section, 13 juillet 2016, *Ministre des affaires sociales et de la santé* c/ *M. et Mme R...*, n° 400074, Rec.).

Mme A... s'est alors tournée vers le juge du référé mesures-utiles du même tribunal et lui a demandé d'enjoindre son placement en hébergement d'urgence dans un délai de 48h. Par une ordonnance du 10 novembre 2023, contre lequel elle se pourvoit en cassation, le juge des référés a rejeté sa demande, au motif qu'elle ne démontrait pas que l'atteinte à son droit à un hébergement d'urgence et l'urgence liée à sa situation se seraient aggravées depuis la décision du 17 octobre 2023.

Le premier moyen du pourvoi est fondé. En effet, le juge du référé avait communiqué à Mme A... le 6 novembre 2023 le mémoire en défense de l'administration, en lui laissant cinq jours pour présenter ses observations en réplique. Seulement, son ordonnance est intervenue

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

le 10 novembre, soit un jour avant l'expiration de ce délai. Même si l'article L. 5 du code de justice administrative admet qu'en référé « *les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence* », il a ce faisant méconnu le principe du contradictoire, qui impose au juge de rendre sa décision, même en référé, dans le respect du délai imparti à une partie pour produire ses observations, notamment en réponse à un mémoire en défense (CE, 29 décembre 2006, *Association Culturelle musulmane de Saint-Nazaire et sa région*, n° 297992, inédite ; CE, JS, 15 février 2012, *SNCF*, n° 351174, 351186, T.).

2. Vous annulerez donc l'ordonnance attaquée sans qu'il soit nécessaire de répondre au second moyen du pourvoi. Vous réglerez ensuite l'affaire au fond, en statuant comme juge du référé mesures-utiles, ce qui vous conduira à vous interroger pour la première fois sur le point de savoir si cette voie de recours est ouverte aux personnes souhaitant obtenir une injonction ordonnant leur placement en hébergement d'urgence.

Cette question est en effet inédite dans votre jurisprudence et a donné lieu à des jurisprudences contradictoires des juges du fond.

Une majeure partie des conditions fixées par l'article L. 521-3 du code de justice administrative et permettant de solliciter du juge du référé mesures-utiles une injonction sont remplies[1]. La mesure demandée par la requérante est bien utile et nous la rejoignons pour estimer qu'elle démontre l'urgence de sa situation, qui s'apprécie moins sévèrement qu'en référé-liberté. Quant à l'injonction qu'elle sollicite, elle ne ferait pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative, puisque le préfet n'a pris en l'espèce aucune décision, explicite ou implicite, sur son placement en hébergement d'urgence.

La difficulté vient du caractère subsidiaire du référé mesures-utiles, que vous avez explicitement consacré dans votre décision de Section du 5 février 2016, *M. B...* (CE, n°s 393540-393541, p. 13). Vous y avez jugé qu'en raison du caractère subsidiaire du référé régi par l'article L. 521-3, le juge saisi sur ce fondement ne peut prescrire les mesures qui lui sont demandées lorsque leurs effets pourraient être obtenus par les procédures du référé suspension et du référé- liberté.

Avant même d'examiner au fond la demande de Mme A..., vous devez donc soumettre à ce « *test d'équivalence* » les mesures qu'elle sollicite devant vous, conformément à l'approche *in concreto* à laquelle invite la décision *M. B....*

Dans notre configuration, en l'absence de toute décision administrative prise à l'encontre de Mme A..., il ne fait pas de doute que la voie du référé suspension est moins efficace que celle du référé mesures-utiles, qui lui offre la possibilité d'obtenir à très bref délai une injonction juridictionnelle, sans qu'elle n'ait à attendre la liaison du contentieux par la naissance d'une décision administrative, même de refus. C'est donc l'articulation entre le référé mesures-utiles formé par Mme A... et le référé liberté qui retiendra tout particulièrement votre attention aujourd'hui.

[1] Sur ce point, CE, 29 avril 2002*, M. C...*, n° 240322, T.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La ligne de démarcation entre le référé mesures-utiles et le référé-liberté n'est toutefois pas toujours aisée à définir. D'une part, car ces deux voies de droit permettent au justiciable d'obtenir rapidement du juge une injonction, sans avoir à attendre la naissance d'une décision administrative préalable. D'autre part, car contrairement à une idée reçue, le référé liberté n'a pas le monopole de la protection des droits et libertés. Certes, le référé-liberté cherche à faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code. Mais il est fréquent que la mesure demandée au juge du référé mesures-utiles vise aussi, indirectement, à protéger un droit ou une liberté. C'est le cas de la mesure utile consistant à faire cloisonner les cabines téléphoniques mises à la disposition des détenus pour garantir leur droit au respect de la vie privée (CE, 23 juillet 2014, *Garde des sceaux, ministre de la justice*, n° 379875, inédite). C'est aussi parce que vous aviez en ligne de mire le respect du droit d'asile que vous admettez que le juge du référé mesures-utiles puisse enjoindre à l'Ofpra d'examiner une demande d'asile (CE, 18 juillet 2011, *M. X...*, n° 343901, Rec.).

Votre jurisprudence offre toutefois des points de repères permettant d'identifier ce qui relève du référé liberté et du référé mesures-utiles. Comme l'indiquent vos chroniqueurs, « *l'articulation des rôles avec le juge du référé-liberté se fait (...) sur la base d'un double critère d'urgence et de mise en cause d'une liberté fondamentale : le juge du référé-liberté cèdera le pas au juge du référé mesures-utiles en l'absence d'une situation d'urgence caractérisée de nature à justifier son intervention dans les délais qui lui sont propres, comme en l'absence de mise en cause d'une liberté fondamentale* » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative[2].

S'agissant de l'absence d'urgence caractérisée, vous avez ainsi estimé que même si le droit de propriété des personnes publiques constitue une liberté fondamentale, l'installation irrégulière d'une jardinière sur le domaine public empêchant tout accès à une voie de chantier appartenant à l'Etat n'était pas constitutive d'une situation d'urgence telle qu'elle justifierait de saisir le juge du référé liberté et qu'il appartient dans un tel cas à l'Etat de saisir le juge du référé mesures-utiles (JRCE, 9 octobre 2015, *Commune de Chambourcy*, n° 393895, Rec.). De même, alors que le droit au respect de la vie constitue bien une liberté fondamentale, il peut être mis fin à un péril trouvant sa cause dans l'action ou la carence de l'administration devant le juge du référé-liberté, seulement si ce péril présente un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes et si la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de 48h. Dans le cas inverse, c'est la voie du référé mesures-utiles qui s'offrira au justiciable (CE, Section, 16 novembre 2011, *Ville de Paris*, n° 353172, 353173, Rec.). Dans le même ordre d'idée, si le référé mesures-utiles peut être activé pour prévenir ou faire cesser une atteinte à l'environnement, c'est seulement si cette atteinte porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé que le juge du référé liberté peut être saisi en ce sens, sa saisine étant subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires (CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme P...*, n° 451129, Rec.).

[2] Référé mesures utiles : la quadrature du cercle – Conseil d'Etat 5 février 2016 – AJDA 2016. 474

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Par ailleurs, votre jurisprudence offre de nombreuses illustrations de l'ouverture exclusive de la voie du référé mesures-utiles en l'absence de mise en cause d'une liberté fondamentale. C'est ainsi parce qu'aucune liberté fondamentale au sens du référé liberté n'est en jeu, qu'il appartient à un allocataire de se tourner vers le juge du référé mesures-utiles pour qu'il fasse cesser le recouvrement d'un indu de revenu de solidarité active par retenue sur les montants de cette allocation à percevoir (CE, 24 juillet 2019, *CAF de la Vienne*, n° 426527, T.). La même raison vous a conduit à ouvrir le référé mesures-utiles à l'étranger n'ayant pu obtenir de date de rendez-vous afin de déposer sa demande de titre de séjour, afin que le juge enjoigne à l'administration de lui communiquer une telle date (CE, 10 juin 2020, *M. Z...*, n° 435594, T. et les ccls de Mireille Le Corre).

Pour résumer, le référé mesures-utiles est ouvert, soit lorsque la situation litigieuse ne met en jeu aucune atteinte à une liberté fondamentale, soit lorsque la situation d'urgence dont le requérant se prévaut n'est pas d'une ampleur telle qu'elle nécessiterait de se tourner vers ce juge si particulier qu'est celui du référé-liberté pour qu'il fasse usage de ses pouvoirs étendus dans le délai de 48h qui lui est imparti. Votre jurisprudence, qui établit d'ailleurs souvent un lien entre ces deux configurations, veille ainsi à préserver la complémentarité de chacune des procédures de référé et à empêcher que l'une d'elle ne vienne « dévitaliser » une autre dans un contentieux donné.

4. Compte tenu de ces éléments, nous sommes convaincus que le référé-liberté constitue l'unique voie de recours permettant d'obtenir en urgence une injonction de relogement en hébergement d'urgence, en l'absence de toute décision administrative. D'abord, car le droit à un tel hébergement constitue, nous vous l'avons dit, une liberté fondamentale au sens du référé-liberté. Ensuite, car que ce soit devant le juge du référé-liberté ou le juge du référé mesures-utiles, le requérant cherche à obtenir la même chose : bénéficier, dans un très bref délai, d'une place en hébergement d'urgence en raison de l'extrême précarité de sa situation. La situation d'espèce le montre bien puisque Mme A... a demandé au juge du référé-liberté qu'il enjoigne au préfet de la reloger avec son enfant dans un délai de 24h, ce délai ayant été porté à 48h devant le juge du référé mesures-utiles, soit autant de délais compatibles avec l'office particulier du juge de l'article L. 521-2.

Une même liberté fondamentale en jeu et une même urgence à statuer : les deux critères mentionnés précédemment sont remplis, de sorte que vous n'avez pas d'autres choix que de refuser d'ouvrir la voie du référé mesures-utiles à Mme A.... En effet, pour reprendre les termes de votre décision *B...*, les « *effets* » de la mesure utile sollicitée par la requérante sont les mêmes que ceux qui découleraient de l'injonction pouvant être ordonnée par le juge du référé-liberté. Le juge du référé mesures-utiles étant ainsi susceptible de s'aventurer dans le domaine du juge du référé-liberté, le premier doit donc céder le pas au second.

On voit d'ailleurs assez vite les effets indésirables qui découleraient d'une coexistence parallèle des deux voies de droit, compte tenu des caractéristiques particulières de l'office du juge du référé-liberté. En effet, 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.), place très haute la marche à franchir pour obtenir une injonction, d'autant plus que le juge tient compte, de l'autre côté de sa balance, des « *diligences accomplies par l'administration* », « *des moyens*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

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 (JRCE, 15 mai 2023, *DIHAL contre R...*, n° 473605).

Les conditions permettant d'obtenir une injonction du juge du référé mesures-utiles étant bien moins contraignantes, la possibilité de le saisir parallèlement au juge du référé-liberté pour obtenir un hébergement d'urgence conduirait probablement à dévitaliser cette dernière voie de droit, au profit d'une augmentation probablement conséquente des recours portés devant le juge de l'article L. 521-3. Cette situation reviendrait non seulement à contourner le référé-liberté pour traiter d'un litige impliquant la même liberté fondamentale dans des conditions plus souples, mais conduirait également inopportunément l'administration à gérer une « double file d'attente » : celle des bénéficiaires d'une injonction délivrée par le juge du référé mesures-utiles et celle de ceux qui détiennent une injonction délivrée par le juge du référé-liberté, ce qui n'est pas sans poser certaines difficultés pratiques et de priorisation compte tenu de la saturation des dispositifs d'hébergements dans certaines zones urbaines et risque de faire naître de pénibles contentieux d'exécution.

Précisons pour finir que la solution que vous retiendrez dans le cas de Mme A... nous semble plus généralement s'imposer pour toute demande présentée devant le juge du référé mesures-utiles et visant à obtenir un hébergement d'urgence. Nous sommes ainsi réticents à retenir une solution intermédiaire consistant à orienter la personne sans abri vers le juge du référé-liberté pour toute demande de relogement à très bref délai et vers le juge du référé mesures-utiles pour les demandes ne s'inscrivant pas dans cette même temporalité, en sollicitant par exemple un hébergement d'urgence sous quinze jours. Non seulement ce découpage temporel risquerait de devenir une chausse-trappe contentieuse mais il paraît très artificiel, alors que par définition celui qui demande un hébergement d'urgence cherche presque toujours à obtenir un relogement à très court terme. Cette solution risquerait enfin, paradoxalement, de favoriser les requérants ayant plaidé pour un relogement sous quinze jours devant le juge du référé mesures-utiles par rapport à ceux qui auraient sollicité un relogement sous 48h devant le juge du référé-liberté, pour lesquels les chances de succès sont plus maigres, compte tenu des conditions restrictives qu'impose cette voie de droit pour obtenir une injonction.

En définitive, vous refuserez de connaître du recours de Mme A..., en tant que juge du référé mesures-utiles. Seule la voie du référé-liberté s'ouvrait à elle et elle l'a d'ailleurs empruntée, sans succès, avant de se tourner vers le juge de l'article L. 521-3, faisant de ce dernier une sorte de juge « d'appel » de l'ordonnance du 17 octobre 2023, configuration contentieuse qui nous parait résolument contraire à l'esprit de complémentarité dans lequel ont été pensés et organisés les trois principaux référés urgents.

Vous rejetterez donc sa requête, non pas en lui opposant une exception de recours parallèle comme vous pourriez le penser dans un premier mouvement, mais simplement car elle ne répond pas à l'une des conditions fixées pour solliciter une mesure du juge du référé mesures-utiles. Vos décisions indiquent en effet dans une telle circonstance que la demande du requérant ne peut qu'être rejetée, formule que vous pourrez donc reprendre à votre compte dans votre décision de ce jour (CE, 26 octobre 2011, *M. BB...*, n° 350081, T. ou CE, *B...* préc.).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation de l'ordonnance attaquée, au rejet de la requête de Mme A... et au rejet et de ses conclusions présentées au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

****

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.