

N° 489206

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DELEGUE CHARGE DE LA
VILLE ET DU LOGEMENT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Ariane Piana-Rogez
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies)

M. Thomas Janicot
Rapporteur public

Sur le rapport de la 1^{ère} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 18 décembre 2023
Décision du 29 décembre 2023

Vu la procédure suivante :

Mme S [REDACTED] et M. M [REDACTED], agissant en leur nom personnel et au nom de leurs trois enfants mineurs L [REDACTED], M [REDACTED] et M [REDACTED], ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'Etat de les prendre en charge sans délai dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence. Par une ordonnance n° 2323989 du 20 octobre 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a enjoint au préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris, de leur proposer un hébergement d'urgence pouvant les accueillir aux côtés de leurs trois enfants dans un délai de quarante-huit heures.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 2 novembre et 4 décembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre délégué chargé de la ville et du logement demande au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'ordonnance du 20 octobre 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Paris ;

2°) de rejeter la demande présentée par Mme D [REDACTED] et M. F [REDACTED].

Il soutient que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif a écarté la fin de non-recevoir par laquelle il faisait valoir que, dès lors que leur famille avait été reconnue prioritaire au titre du droit à l'hébergement opposable, les requérants ne pouvaient faire

appel au juge du référé liberté sans avoir préalablement fait usage de la voie spéciale de recours prévue par le code de la construction et de l'habitation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 novembre 2023, Mme D. [REDACTED] et M. F. [REDACTED] concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que le moyen soulevé n'est pas fondé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Ariane Piana-Rogez, auditrice,
- les conclusions de M. Thomas Janicot, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à Me Bardoul, avocat de Mme D. [REDACTED] et de M. F. [REDACTED] ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

2. Le ministre délégué chargé de la ville et du logement relève appel de l'ordonnance du 20 octobre 2023 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative par Mme D. [REDACTED], M. F. [REDACTED] et leurs trois enfants âgés respectivement de vingt et un mois, trois et cinq ans, ressortissants étrangers dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, a enjoint au préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris, de leur proposer un hébergement d'urgence dans un délai de quarante-huit heures.

3. D'une part, l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que, dans chaque département, est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat,

« un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse (...) ». L'article L. 345-2-2 du même code dispose que : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence (...) ». Aux termes de l'article L. 345-2-3 de ce code : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée (...) ».

4. Il appartient aux autorités de l'Etat, sur le fondement des dispositions citées au point 3, de mettre en œuvre le 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. Une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée. Il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée. 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. 542-4 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.

5. D'autre part, le I de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit la création, dans chaque département, d'une ou plusieurs commissions de médiation auprès du représentant de l'Etat dans le département. Aux termes du premier alinéa 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. La commission de médiation transmet au représentant de l'Etat dans le département ou, en Ile de France, au représentant de l'Etat dans la région la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un tel accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et précise, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires ». En vertu des dispositions de l'article R. 441-18 du même code, le préfet propose aux personnes ainsi désignées par la commission de médiation une place dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale dans un délai de six semaines, ce délai étant porté à trois mois lorsque la commission préconise un accueil dans un logement de transition ou dans un logement-foyer. Passé ce délai, le demandeur peut, s'il n'a pas été accueilli dans l'une de ces structures, exercer le recours contentieux défini au II de l'article L. 441-2-3-1 du même code.

6. En vertu des dispositions du II de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation et de l'article R. 778-2 du code de justice administrative, le demandeur reconnu prioritaire qui n'a pas été accueilli dans l'une des structures d'hébergement préconisées par la commission de médiation dans le délai imparti au préfet peut introduire, dans un délai de quatre mois à compter de l'expiration de ce délai, un recours devant la juridiction administrative « *tendant à ce que soit ordonné son accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. / (...) Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement. / Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue prioritaire par la commission de médiation et que n'a pas été proposée au demandeur une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, ordonne l'accueil dans l'une de ces structures et peut assortir son injonction d'une astreinte. / Lorsqu'il est manifeste, au vu de la situation du demandeur, que son accueil dans l'une des structures mentionnées au quatrième alinéa du présent II doit être ordonné, le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné peut y procéder par ordonnance, après avoir mis le représentant de l'Etat en mesure de présenter ses observations en défense et clôturé l'instruction. / Le produit de l'astreinte est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué en application de l'article L. 300-2* ».

7. Les dispositions citées au point 6, par lesquelles le législateur a ouvert aux personnes reconnues prioritaires pour l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale un recours spécial en vue de rendre effectif leur droit à l'hébergement, 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 code de justice administrative.

8. Les articles L. 345-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles, citées au point 3, permettent toutefois aux personnes qui en remplissent les conditions 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. Le demandeur peut à ce titre, s'il s'y croit fondé, saisir le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lequel statue alors dans les conditions rappelées au point 4, 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, sans qu'ait d'incidence sur la recevabilité d'une telle requête l'existence de la voie de droit mentionnée au point 6, qui est ouverte devant la juridiction administrative aux fins, distinctes, d'obtenir l'exécution d'une décision de la commission de médiation, peu important d'ailleurs que cette voie de droit ait ou non été exercée, et dont les effets ne peuvent, contrairement à ce que soutient le ministre, eu égard en particulier au délai devant être respecté avant de l'exercer et à celui imparti au juge pour statuer, être regardés comme équivalents.

9. Par suite, le ministre délégué chargé de la ville et du logement n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Paris a jugé recevables les conclusions présentées par Mme D. [REDACTED] et M. F. [REDACTED] au titre de l'article L. 521-2

du code de justice administrative et tendant à leur prise en charge dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence, alors même que leur famille avait été reconnue prioritaire au titre du droit à l'hébergement opposable et qu'ils n'avaient pas fait usage de la voie spéciale de recours prévue par le code de la construction et de l'habitation.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la requête du ministre délégué chargé de la ville et du logement doit être rejetée. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 1 500 euros à verser à Mme D [REDACTED] et M. F [REDACTED].

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du ministre délégué chargé de la ville et du logement est rejetée.

Article 2 : L'Etat versera à Mme D [REDACTED] et M. F [REDACTED] une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au ministre délégué chargé de la ville et du logement et à Mme S [REDACTED] et M. M [REDACTED].

Délibéré à l'issue de la séance du 18 décembre 2023 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, Mme Célia Vérot, M. Alban de Nervaux, conseillers d'Etat et Mme Ariane Piana-Rogez, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 29 décembre 2023.

Le président :
Signé : M. Rémy Schwartz

La rapporteure :
Signé : Mme Ariane Piana-Rogez

Le secrétaire :
Signé : M. Hervé Herber

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :