

Actualités Droits-Libertés du 16 janvier 2013



CREDOF – Revue des Droits de l'Homme

*Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (Art. L. 441-2-3 et s. du code de la construction et de l'habitation) : Les conditions d'éligibilité des demandeurs étrangers et la nature du recours contre les décisions des commissions de médiation précisées par le Conseil d'Etat

par Robin Mulot

Saisi d'un pourvoi du ministre chargé du logement, le Conseil d'État a estimé que pour bénéficier des dispositions relatives au droit au logement opposable, l'ensemble du foyer du demandeur devait être en situation régulière au regard du droit au séjour. Statuant ensuite au fond, il a confirmé que le recours exercé contre les décisions des commissions de médiation constituait un recours en excès de pouvoir et non un recours de plein contentieux.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)

Depuis la mise en place, par [la loi du 5 mars 2007](#), du droit au logement opposable, deux questions restaient sans réponse de la part du Conseil d'État. En premier lieu, il s'agissait de déterminer si l'octroi du droit au logement opposable était conditionné par la régularité du séjour de l'ensemble du foyer du demandeur. En second lieu la nature du recours contre les décisions des commissions de médiation demeurerait incertaine. Or jusqu'à ce jour, seules les juridictions du fond avaient eu l'occasion d'apporter leurs pierres à l'édifice jurisprudentiel, sans parvenir à une pleine cohérence d'ensemble. Par un arrêt récent rendu le 26 novembre 2012 (CE, 5/4 SSR, 26 novembre 2012, [Ministre de l'économie, du développement durable, des transports et du logement c/ M. A.](#), ccl Fabienne Lambolez, n° 352420), le Conseil d'État a, comme l'y a invité son rapporteur public, procédé à l'unification de ces jurisprudences divergentes et apporte d'importantes précisions quant à ce contentieux du droit au logement opposable.

M. A, ressortissant géorgien en situation régulière, avait saisi la commission de médiation de l'Essonne du recours amiable prévu à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation tendant à ce que sa demande de logement locatif social soit reconnue comme prioritaire et devant être satisfaite en urgence. La commission de médiation a rejeté sa demande, au motif que sa compagne, ressortissante ukrainienne, était en situation irrégulière, ce qui faisait obstacle à la recevabilité de son recours amiable. A l'occasion de ce contentieux, le Conseil d'État juge que le droit au logement opposable peut certes bénéficier à un foyer composé de ressortissants étrangers mais à condition qu'ils soient tous en situation régulière (1°). Précision non négligeable, le juge administratif souligne également que le recours exercé contre une décision de la commission de médiation relève de l'excès de pouvoir (2°).

1°/- La régularité du séjour de l'ensemble du foyer du demandeur, condition d'éligibilité au droit au logement opposable

Des juges du fond au juge de cassation, les exigences s'accroissent. Alors que le Tribunal administratif et la Cour administrative d'appel saisis avaient jugé que seul la régularité du séjour du demandeur était requise pour bénéficier du droit au logement opposable (A), le Conseil d'État étend cette condition de la régularité du séjour à l'ensemble du foyer du demandeur (B). A la lecture de l'arrêt du 26 novembre 2006, une incertitude demeure quant l'extension de cette exigence de

régularité du foyer au droit à l'hébergement opposable (C).

A – Le raisonnement des juges du fond : les articles R. 300-1 et R. 300-2 n'exigent aucune autre condition que celle de la régularité du séjour du demandeur

Par un jugement du 1^{er} juillet 2010 (n°0908620), le Tribunal administratif de Versailles a annulé une décision de la commission de médiation de l'Essonne, au motif qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'exige la régularité du séjour de l'ensemble du foyer du demandeur. Saisi par le ministre, la Cour administrative d'appel de Versailles a confirmé ce jugement sans ambiguïté : « *les personnes de nationalité étrangère, qui ne sont pas ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne (...) qui sollicitent un logement locatif social sur le fondement de l'article L. 300-1 précité du code de la construction et de l'habitation, doivent pouvoir justifier de la régularité de leur séjour sur le territoire français ; que, toutefois (...) aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que la régularité du séjour des autres membres de la famille du demandeur vivant dans le même logement conditionnerait la recevabilité d'un recours amiable devant la commission de médiation* » (Cour administrative d'appel de Versailles, 3^{ème} chambre, 28 juin 2011, [Ministre de l'écologie c/ M. A.](#), n° 10VE02545, ccl Pierre Brunelli).

Ce raisonnement se fondait sur les dispositions des articles R. 300-1 (pour les ressortissants communautaires) et R. 300-2 du code de la construction et de l'habitation (pour les ressortissants hors UE, dans sa version applicable à l'époque), qui, il est vrai, n'évoquaient que la situation du demandeur au recours amiable, et pas celle de l'ensemble de son foyer.

B – Être éligible au logement social pour être éligible au droit au logement opposable : la régularité du séjour de l'ensemble du foyer comme condition de saisie la commission départementale de médiation

Le Conseil d'État, saisi d'un moyen unique du ministre, a censuré ce raisonnement, comme l'y invitait son rapporteur public. En effet, tant les dispositions législatives que réglementaires relatives au droit au logement opposables rappellent que peuvent bénéficier de ce droit les demandeurs qui satisfont « *aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social* », au nombre desquels figure la régularité du séjour, condition posée notamment par l'article (mentionné mais non cité dans l'arrêt) R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce texte dispose que « *Les organismes d'habitations à loyer modéré attribuent les logements visés à l'article L. 441-1 aux bénéficiaires suivants : 1° Les personnes physiques séjournant régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'immigration, du ministre chargé des affaires sociales et du ministre chargé du logement (...)* ».

Le Conseil en déduit « *que les conditions réglementaires d'accès au logement social sont appréciées en prenant en compte la situation de l'ensemble des personnes du foyer pour le logement duquel un logement social est demandé et qu'au nombre de ces conditions figure notamment celle que ces personnes séjournent régulièrement sur le territoire français ; qu'il résulte de la combinaison de l'ensemble des dispositions mentionnées ci-dessus que la commission de médiation peut légalement refuser de reconnaître un demandeur comme prioritaire et devant être logé d'urgence au motif que les personnes composant le foyer pour le logement duquel il a présenté sa demande ne séjournent pas toutes régulièrement sur le territoire français* ».

Cette décision repose sur une certaine idée de cohérence. En effet, admettre la solution inverse conduit à faire bénéficier du droit au logement opposable des demandeurs qui ne peuvent prétendre à l'obtention d'un logement locatif social. Autrement dit, même déclarés prioritaires, ces demandeurs risquent de se heurter au refus systématique des bailleurs sociaux, qui ne sont pas tenus d'attribuer des logements à des étrangers en situation irrégulière. Cela serait probablement contraire à la volonté du législateur, même s'il est difficile de tirer de telles conclusions des travaux parlementaires.

Désormais, il appartiendra donc au demandeur qui saisit la commission de médiation d'établir que l'ensemble du foyer pour lequel il sollicite le bénéfice du droit au logement opposable est en situation régulière, sans préjudice, ensuite, des conditions de permanence de résidence en France.

C – Une question non encore résolue : le droit à l'hébergement opposable nécessite-t-il la régularité du séjour de l'ensemble du foyer ?

Une précision préalable s'impose : il convient de distinguer, d'une part, le droit à bénéficier d'un hébergement, lequel résulte, notamment, des dispositions des [articles L. 345-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles](#), et qui, non seulement n'est pas soumis à une condition de régularité du séjour, mais encore qui peut fonder, dans certains cas, une action en référé-liberté, comme l'a jugé récemment le Conseil d'État (CE, réf., 10 février 2012, [M. Fofana](#), req n°356456) et, d'autre part, le droit à l'hébergement opposable, qui garantit le droit pour un demandeur qui aurait vu sa demande d'accueil dans une structure d'hébergement rester sans réponse de pouvoir saisir la commission de médiation afin d'être hébergé, *in fine*, par l'Etat. C'est ce dernier recours qui pose, aujourd'hui encore, la question de la régularité du séjour des demandeurs.

La commission de médiation du département du Rhône, saisie par M. A, ressortissant roumain (et donc citoyen de l'Union européenne) d'une demande tendant à la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de sa demande d'hébergement, a, par décision en date du 22 juillet 2008, opposé à ce demandeur la condition de séjour régulier.

Le Tribunal administratif de Lyon, saisi par M. A., a annulé la décision précitée, au motif que la condition de régularité du séjour en France prévue par l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation n'était opposable qu'aux seuls demandeurs d'un logement social, mais que cette condition ne pouvait être opposée légalement aux demandeurs d'hébergement

La Cour administrative d'appel de Lyon, saisie par le ministre de l'écologie, a annulé ce jugement estimant que « **le droit d'hébergement ne constituant qu'une simple modalité du droit au logement définie à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, qui exige que le demandeur réside sur le territoire de manière régulière, la commission a pu, sans commettre d'erreur de droit et d'appréciation et sans restreindre illégalement le champ d'application de ce texte, relever, pour motiver sa décision, que M. A, citoyen de l'Union européenne, ne remplissait pas les conditions exigées par l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour être regardé comme remplissant la condition de situation de séjour régulier au sens des articles L. 300-1 et R. 300-1 du code de la construction et de l'habitation** » (Cour administrative d'appel de Lyon, 1ère chambre, 7 mars 2011, [Ministre de l'écologie, ccl Thomas Besson](#), req 10LY01383).

Malgré l'opposition de l'administration sur cette question, le Conseil d'État n'a, à notre connaissance, pas été saisi dans cette affaire. La Haute assemblée n'a donc pas eu l'occasion de confirmer ou d'infirmer cette position.

2°/- La nature du recours contre les décisions négatives des commissions départementales de médiation : des recours en excès de pouvoir et non des recours de pleine juridiction

La question de la nature du recours contre les décisions défavorables des commissions de médiation s'est rapidement posée. Face à une divergence de jurisprudence entre plusieurs cours d'appel (A), le Conseil d'Etat a tranché en faveur de l'excès de pouvoir (B).

A – La nécessaire clarification du juge de cassation devant une divergence de jurisprudence entre cours d'appel

Exprimant, par la voie de son commissaire du Gouvernement, son hésitation (Pearl Nguyễn-Duy, « Premières applications de la loi dalo », in *AJDA* 2009 p.128) le Tribunal administratif de Paris, suivi en cela par l'ensemble des juridictions de première instance, avait finalement choisi de s'orienter vers un recours pour excès de pouvoir classique. Il arguait notamment de la spécificité technique du contentieux, de la difficulté à obtenir des informations fiables et enfin, sauf à faire œuvre d'administrateur, de l'impossibilité de déterminer le type de logement adapté à la situation du demandeur.

Toutefois, dans un arrêt de 2011 (Cour administrative d'appel de Versailles, 28 juin 2011, *Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer c/ M. Sahra*, n°10VE01961, ccl Pierre Brunelli, in *AJDA* 2010 page 1976), la Cour administrative d'appel de Versailles a choisi de renverser – partiellement – cette jurisprudence. A cette fin, elle statue en fonction des éléments présents à la date de sa décision : « *Considérant que lorsqu'il est saisi d'un recours formé à l'encontre d'une décision de la commission de médiation refusant à un demandeur de le reconnaître prioritaire pour l'accès à un logement décent et indépendant dans le cadre du droit garanti par l'Etat selon les dispositions de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, il appartient au juge administratif, pour une bonne administration de la justice et une prise en compte adaptée des intérêts des justiciables et des prérogatives de l'administration, s'agissant de la reconnaissance de droits sociaux dans une situation d'urgence, d'examiner la situation du demandeur à la date à laquelle il statue* ».

Cette position ne nous semblait pas sans qualités. Tout d'abord ce recours, bien qu'étant de plein contentieux objectif dès lors qu'il ne tend pas au paiement d'une somme d'argent, est dispensé du ministère d'avocat en première instance. Il permet, en outre, de prendre en compte des éléments postérieurs à la date de la décision attaquée, qu'il s'agisse de la naissance d'un enfant ou encore de la simple évolution de la situation de l'intéressé. Compte-tenu des délais d'instruction (qui se situent aux alentours d'une année), ceci présente une utilité pratique réelle.

La jurisprudence de première instance était encore partagée sur la question, tous les tribunaux n'ayant pas suivi cette position. Néanmoins, les premières applications ont, à notre sens, évité les pièges tendus par cette jurisprudence. Elles se sont bornées à prendre en compte les éléments relatifs à la situation du demandeur à laquelle le juge statue. Mais les tribunaux saisis, à l'exception de celui de Montreuil, ont refusé de substituer leur propre appréciation à celle de la commission s'agissant de la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de la demande de logement. La commission dispose en effet d'un dossier complet comprenant notamment un rapport social détaillé et peut donc réorienter la demande vers un hébergement ou encore de définir les caractéristiques du logement adapté à la situation du demandeur.

La Cour administrative d'appel de Paris avait pourtant choisi de ne pas suivre cette position et de statuer en excès de pouvoir. Cette divergence appelait à une précision bienvenue.

B – Un choix de l'excès de pouvoir fondé sur la technicité du contentieux et l'absence récurrente d'éléments suffisants

Faisant le choix de ne pas renvoyer l'affaire à la Cour administrative d'appel, et donc d'y statuer au fond, le Conseil d'État a été amené, comme l'y a, là encore, invité son rapporteur public, à faire un choix entre les deux positions jurisprudentielles adoptées.

Sans répondre à cette question sous-jacente par un considérant de principe, le Conseil d'État statue sur le fond de la requête en utilisant l'expression « **il ressort des pièces du dossier** ». Ceci est le « marqueur » du contentieux de l'excès de pouvoir, le Conseil d'État mentionnant de plus que l'annulation prononcée par le Tribunal administratif de Versailles a été faite « **pour excès de pouvoir** ». Il nous semble difficile de croire que ce choix de rédaction soit le fait du hasard, alors que le rapporteur public, Fabienne Lambomez, avait longuement insisté dans ses conclusions sur chacune des deux options.

Dans un contexte d'extension du recours de pleine juridiction dans les contentieux dits « sociaux » (revenu de solidarité active, etc), cette position peut étonner. Toutefois, le rapporteur public, qui a longuement exposé les inconvénients et avantages de chacune des solutions, a fondé sa proposition de solution sur la technicité du contentieux. En plein contentieux, le juge substitue sa propre décision à celle de l'administration, en statuant au vu des éléments présents au jour de la décision juridictionnelle. Or le rapporteur public a fait valoir que le juge administratif n'était pas à même de statuer en lieu et place de la commission de médiation. Cette dernière est composée de façon représentative par différents acteurs du logement (Etat, collectivités; bailleurs, associations) et ceux-ci disposent, le plus souvent, d'éléments plus nombreux et plus pertinents que la juridiction pour apprécier la situation du demandeur.

Ainsi, peut-être dans une volonté de ne pas faire peser sur les juridictions du fond des contraintes inutiles et une charge de travail qui ne leur incomberait pas (mais qui devrait reposer sur les commissions, saisies d'un nouveau recours en cas de changement de circonstances), le Conseil d'Etat a fait le choix d'un contentieux plus classique.

*
* *

Désormais, l'enjeu pour les juridictions du fond est double. D'une part, il leur revient d'expliquer, avec autant de pédagogie que possible, que les circonstances postérieures à la décision sont sans influence sur sa légalité. D'autre part, elles devront juger rapidement ces affaires – car le temps passé à attendre le jugement est autant de temps perdu pour les demandeurs en mal de logement.

Conseil d'Etat, 5/4 SSR, 26 novembre 2012, [Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement c/ M. A.](#), ccl F. Lambolez, n° 352420

Pour citer ce document :

Robin Mulot, « [Droit au logement opposable : Les conditions d'éligibilité des demandeurs étrangers et la nature du recours contre les décisions des commissions de médiation précisées par le Conseil d'Etat](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 16 janvier 2013.

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact
