

Paris, le 24 juillet 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-164

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations et notamment son article 1^{er} ;

Saisie d'une réclamation par Madame X qui s'est vue opposer par la commission de médiation de Y une décision de rejet à son recours visant à obtenir un hébergement au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO) ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z dans le cadre du recours en annulation déposé par l'intéressée à l'encontre de la décision susvisée.

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal administratif de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X, hébergée au sein d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile à W, qui s'est vue opposer par la commission de médiation de Y une décision de rejet à son recours visant à obtenir un hébergement au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO).

1 – Faits et procédure

Madame X a été hébergée au sein du d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) durant l'examen de sa demande d'asile.

Déboutée du droit d'asile et visée par une mesure d'éloignement, l'intéressée se trouve désormais dans l'obligation de quitter cette structure d'hébergement.

Néanmoins, ne disposant d'aucune solution alternative d'hébergement et après avoir effectué en vain des démarches auprès du 115, l'intéressée a formé un recours amiable, le 22 août 2022, auprès de la commission départementale de médiation de Y en vue d'obtenir un hébergement au titre du DAHO.

Par décision du 20 septembre 2022, la commission de médiation a rejeté son recours en motivant comme suit :

« Considérant que le requérant, est suivi par les services du SIAO et est sur liste d'attente HADI. »

Cette décision fait actuellement l'objet d'un recours contentieux introduit par l'intéressée devant le tribunal administratif de Z.

C'est dans ce contexte que Madame X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Par courrier du 20 décembre 2022, et afin d'aboutir à un règlement amiable de ce litige, le Défenseur des droits a adressé à la présidente de la commission de médiation de Y une demande de réexamen de la situation de l'intéressée en vue de répondre favorablement à son recours, en soulignant le fait que Madame X apparaît fondée à exercer un tel recours étant donné qu'en dépit de ses démarches auprès des services du SIAO, elle demeure toujours sur liste d'attente pour intégrer un dispositif d'hébergement.

En réponse, par courrier du 30 janvier 2023, la présidente de la commission de médiation de Y a confirmé le rejet du recours de l'intéressée en se fondant sur les motifs suivants :

- Elle est déboutée du droit d'asile et maintenue dans un appartement du CADA de W ;
- Elle est positionnée sur la liste d'attente HADI ;
- Elle est en attente d'une réponse à un recours pour étranger malade ;
- Si la nouvelle rédaction de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH) permet à la commission d'écarter la condition de la régularité du séjour du demandeur pour apprécier le caractère urgent et prioritaire de sa demande d'hébergement, il appartient toutefois à ladite commission d'apprécier les garanties d'insertion présentées par le demandeur pour accéder à sa demande d'hébergement (cf. TA de Nantes du 9 juin 2016, n° 1409749).

La commission de médiation ajoute par ailleurs qu'« *il doit être tenu compte des problèmes de santé de Madame X à la date de la commission, celle-ci estime préférable pour elle un hébergement en appartement à une mise à l'abri en hébergement d'urgence.* »

Considérant que ces éléments, qui fondaient le rejet de l'engagement d'une médiation, étaient susceptibles de caractériser une atteinte à un droit d'un usager de l'administration ainsi qu'une discrimination prohibée par la loi, le Défenseur des droits a adressé, le 21 février 2023, une note récapitulative à la présidence de la commission de médiation de Y afin de l'inviter à présenter une dernière fois ses observations avant qu'une décision ne soit prise dans le présent dossier.

En réponse, dans un courrier du 21 mars 2023, la présidente de la commission de médiation de Y a confirmé aux services du Défenseur des droits la décision de rejet opposée à Madame X et a indiqué s'en remettre désormais au jugement qui sera rendu dans le cadre de la procédure pendante devant le tribunal administratif de Z.

Dans ces circonstances, le Défenseur des droits entend présenter les observations suivantes dans le cadre de cette procédure contentieuse.

2 - Analyse juridique

Le cadre juridique relatif à la recevabilité et l'éligibilité des recours DAHO est précisé au sein de l'article L. 441-2-3 III du CCH disposant que :

« III.- 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'État dans le département ou, en Ile-de-France, au représentant de l'État 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.

Le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région désigne chaque demandeur au service intégré d'accueil et d'orientation prévu à l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles 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'État. L'organisme donne suite à la proposition d'orientation, dans les conditions prévues aux articles L. 345-2-7 et L. 345-2-8 du même code. En cas d'absence d'accueil dans le délai fixé, le représentant de l'État désigne le demandeur à un tel organisme aux fins de l'héberger ou de le loger. Au cas où l'organisme vers lequel le demandeur a été orienté ou à qui il a été désigné refuse de l'héberger ou de le loger, le représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, le représentant de l'État dans la région procède à l'attribution d'une place d'hébergement présentant un caractère de stabilité ou d'un logement de transition ou d'un logement dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale correspondant à ses besoins. Le cas échéant, cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département.»

Sur le rejet fondé à tort sur la situation administrative de l'intéressée :

L'examen du dossier réalisé par les services du Défenseur des droits a révélé que le rejet du recours DAHO de l'intéressée n'était pas uniquement motivé par son suivi par le SIAO et son inscription sur la liste d'attente du dispositif HADI, comme cela est indiqué sur la décision de la commission de médiation, mais également et surtout par sa situation administrative.

En effet, les motifs retenus par la commission pour confirmer cette décision, à savoir le fait que l'intéressée soit déboutée du droit d'asile, qu'elle soit positionnée sur la liste d'attente HADI et qu'elle soit dans l'attente d'un recours concernant une demande de régularisation pour raison de santé, démontrent que c'est le caractère irrégulier de sa situation au regard du droit au séjour qui a en réalité fondé le refus de la commission de faire droit à sa demande d'hébergement au titre du droit à l'hébergement opposable.

À cet égard, le fait que la commission de médiation tempère dans sa réponse les dispositions législatives lui permettant expressément d'accueillir favorablement le recours d'une personne en situation irrégulière au regard des garanties d'insertion qu'elle présente, confirme cette analyse.

Or, en application des dispositions législatives précitées, le fait que le demandeur se trouve en situation irrégulière sur le territoire français ne fait pas obstacle à ce qu'il soit fait droit à sa demande d'hébergement. Le législateur a ainsi expressément prévu la possibilité pour la commission de préconiser son accueil dans une structure d'hébergement.

S'agissant d'une affaire similaire, le tribunal administratif de Bordeaux a jugé en 2018 que « *la commission ne pouvait refuser d'examiner la demande d'hébergement qui lui était soumise au seul motif de l'irrégularité du séjour de l'intéressée, dès lors que, même dans ce cas, la possibilité lui en est ouverte par les textes précités* » (TA de Bordeaux, 12 décembre 2018, requête n°1802280).

Plus récemment, saisi d'un recours en excès de pouvoir dirigé contre une décision de la commission de médiation des Bouches-du-Rhône, le tribunal administratif de Marseille a jugé que :

« Pour rejeter le recours de M. X tendant à la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de sa demande d'hébergement, la commission de médiation du département des Bouches-du-Rhône a considéré que « le droit à l'hébergement opposable dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) à vocation d'insertion, qui est du ressort de la commission de médiation, suppose une démarche d'insertion qui nécessite la perspective d'un séjour durable et permanent de l'ensemble du foyer sur le territoire français, une situation administrative provisoire ne permet pas de remplir ces critères, comme c'est le cas du demandeur ». Il résulte de la rédaction même de la décision contestée, en dépit de son ambiguïté rédactionnelle, que la commission de médiation a entendu se fonder sur le seul motif de l'irrégularité du séjour en France de M. X et exclure toute possibilité d'une démarche d'insertion du fait de cette situation alors que, même dans ce cas, la possibilité d'un tel examen lui en est ouverte par les textes précités, les dispositions de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation permettant à l'administration de tenir compte de cette situation, de s'interroger sur la question de savoir si elle préconisait son accueil dans une structure d'hébergement et de prendre, dans cette hypothèse, une décision favorable à l'égard de l'intéressé. Le requérant est par suite fondé à soutenir que la commission de médiation a commis une erreur de droit et fait une inexacte application des dispositions du III de l'article L. 441-2-3 précitées et à demander l'annulation de la décision litigieuse, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête (TA de Marseille, 10 juin 2022, requête n°2106702). »

Il s'agit d'une jurisprudence constante puisque le tribunal administratif de Marseille a statué dans le même sens à plusieurs reprises (TA de Marseille, 1^{er} février 2022, requêtes n°2102656, n°2100634 et n°2102479 ; TA de Marseille, 31 mars 2022, requête n°2104064).

Dans ces conditions, la circonstance, que Madame X soit en situation irrégulière au regard du droit au séjour ne peut motiver le rejet de son recours et doit être sans influence sur l'appréciation de sa situation, d'autant qu'elle a effectué les démarches préalables requises par les dispositions de l'article L. 441-2-3 III du CCH précitées.

Sur l'ajout d'une condition nouvelle par la commission de médiation:

En vertu de l'article L. 441-2-3 III du CCH précité, la commission de médiation est 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 (RHVS), n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande.

L'article R. 441-14-1 alinéa 1^{er} du CCH dispose quant à lui que :

« La commission, saisie sur le fondement du II ou du III de l'article L. 441-2-3, se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement, en tenant compte notamment des démarches précédemment effectuées dans le département ou en Ile-de-France dans la région. »

Si la situation du demandeur le justifie, il appartient également à la commission de préconiser des mesures de diagnostics ou d'accompagnement social et même de requalifier son recours pour l'orienter vers du logement plutôt que de l'hébergement et vice versa (articles L. 441-2-3 III et IV du CCH).

Il en ressort que la circonstance selon laquelle l'intéressée serait déjà suivie par le SIAO et sur liste d'attente pour bénéficier du dispositif HADI est sans effet sur son droit à bénéficier d'un hébergement au titre du DAHO, étant donné qu'elle justifie avoir sollicité en vain un hébergement auprès du 115 et qu'aucune solution alternative d'hébergement ne lui a été proposée à ce jour.

Il apparaît dès lors qu'en statuant ainsi, la commission de médiation a ajouté une condition non prévue par les dispositions législatives et réglementaires applicables dans le but d'exclure du bénéfice du dispositif DAHO les demandeurs déjà suivis par le SIAO et/ou sur liste d'attente HADI.

En outre, en considérant, en vertu de l'état de santé de l'intéressée, qu'il lui est préférable de bénéficier d'un hébergement en appartement plutôt que d'une mise à l'abri en hébergement d'urgence, la commission paraît avoir outrepassé sa compétence puisqu'il lui appartenait uniquement de se prononcer sur le caractère prioritaire de la demande de l'intéressée et sur l'urgence qu'il y avait à l'accueillir dans une structure d'hébergement pour éviter qu'elle se retrouve à la rue. En effet, l'obligation d'orientation vers une structure d'hébergement adaptée et correspondant à ses besoins pèse sur le représentant de l'État seul garant de la mise en œuvre de la décision de la commission de médiation.

Enfin, cette considération apparaît sans objet dès lors que l'intéressée, en situation de précarité, ne peut manifestement accéder à un appartement par ses propres moyens, raison pour laquelle elle a formulé une demande d'hébergement suivie d'un recours DAHO.

Par conséquent, la Défenseure des droits considère que la décision de rejet opposée à l'intéressée méconnaît le cadre législatif et réglementaire applicable au droit au logement opposable, prévu par le code de la construction et de l'habitation tel que décrit précédemment.

Sur l'existence d'une discrimination :

Enfin, la Défenseure des droits considère également que le refus opposé à l'intéressée par la commission de médiation en méconnaissance des dispositions de l'article L. 441-2-3 III du CCH précité constitue une discrimination contraire aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, aux termes desquelles « *constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine (...), de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

En effet, dans la mesure où la législation applicable prévoit expressément la possibilité pour la commission de prendre une décision favorable en vue de préconiser l'accueil d'un demandeur en situation irrégulière au sein d'une structure d'hébergement, la commission de médiation de Y ne pouvait retenir ce motif pour rejeter le recours déposé par Madame X sans opérer une discrimination prohibée par la loi.

Compte tenu de ce qui précède, la décision de la commission de médiation de Y rejetant le recours amiable présenté par Madame X en vue d'obtenir un hébergement apparaît non seulement méconnaître le cadre juridique applicable mais aussi constituer une discrimination prohibée par la loi.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits souhaite présenter devant le tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON