

N° 500626

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**FONDATION POUR LE LOGEMENT
DES DEFAVORISES et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Coralie Albumazard
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies)

M. Florian Roussel
Rapporteur public

Sur le rapport de la 5^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 30 janvier 2026
Décision du 25 février 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête et quatre autres mémoires, enregistrés les 16 janvier, 27 mai et 3 et 4 décembre 2025 et 13 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés devenue la Fondation pour le logement des défavorisés, la Ligue des droits de l'homme (LDH) et le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les dispositions du g) du 1° de l'article 2 et du a) du 1° de l'article 3 de l'arrêté du 5 novembre 2024 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution d'une aide personnelle au logement et de la prime de déménagement ;

2°) d'enjoindre à l'autorité compétente de procéder à la modification de ces dispositions ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;
- les dispositions du g) du 1° l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 imposant la production d'un relevé d'identité bancaire ne découlent d'aucune condition prévue

par la loi ou le règlement et ont pour effet de restreindre le champ des bénéficiaires de l'aide personnelle au logement, excédant ainsi l'habilitation prévue par l'article R. 823-2 du code de la construction et de l'habitation, en méconnaissance des dispositions des articles L. 822-1 et L. 822-10 de ce même code, et sont entachées pour cette raison d'incompétence, d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation ;

- elles induisent une discrimination indirecte à l'encontre des personnes économiquement vulnérables, des personnes de nationalité étrangère et des étrangers en situation irrégulière, en méconnaissance de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ;

- elles portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ;

- les dispositions du a) du 1° de l'article 3 de l'arrêté du 5 novembre 2024 sont entachées d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elles imposent la production d'un document non prévu par les dispositions législatives et réglementaires sans prévoir qu'il puisse être justifié de ces informations par tout autre moyen.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés les 5 mai, 28 novembre et 9 décembre 2025 et 15 janvier 2026, le ministre chargé du logement conclut au rejet de la requête. Il soutient que la Ligue des droits de l'homme et le GISTI ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et, à titre subsidiaire, que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 décembre 2026, la ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire déclare s'associer aux conclusions du ministre chargé du logement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 janvier 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

La Défenseure des droits, en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, a présenté des observations, enregistrées le 28 mai 2025.

Une séance orale d'instruction a été tenue par la 5^{ème} chambre le 8 janvier 2026.

Les parties ont été invitées à indiquer au Conseil d'Etat quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive des dispositions en litige.

Par un mémoire, enregistré le 26 janvier 2026, le ministre chargé du logement expose qu'une annulation rétroactive emporterait, au regard de l'intérêt qui s'attache au fonctionnement général du système de distribution des aides au logement, des conséquences manifestement excessives.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code monétaire et financier ;
- la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Coralie Albumazard, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Florian Roussel, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 1^{er} février 2026, présentée par la Fondation pour le logement des défavorisés et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. L'arrêté du 5 novembre 2024 fixe la liste des pièces justificatives nécessaires à l'attribution d'une aide personnelle au logement et de la prime de déménagement. Il abroge notamment l'arrêté du 22 août 1986 qui fixait antérieurement la liste des pièces justificatives pour l'attribution de l'aide personnalisée au logement ainsi que l'arrêté du 23 décembre 2002 qui fixait cette liste pour l'attribution de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale. La Fondation pour le logement des défavorisés, la Ligue des droits de l'homme (LDH) et le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté en tant qu'il impose, au g) du 1^o de son article 2, la production d'un relevé d'identité bancaire et, au a) du 1^o de son article 3, une attestation du bailleur précisant le montant du loyer.

Sur la recevabilité de la requête :

2. Il ressort des statuts de la Fondation pour le logement des défavorisés que cette dernière a pour objet « d'apporter une aide concrète et efficace aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés de logement », « d'entreprendre les actions nécessaires auprès des instances nationales et internationales publiques ou privées, pour une prise en charge des problèmes liés au logement des personnes en difficulté (...) » et « de lutter contre toutes les formes de discrimination pour l'accès ou le maintien dans un logement ». Elle justifie ainsi d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté du 5 novembre 2024 fixant la liste des pièces

justificatives à fournir pour toute demande d'une aide personnelle au logement. Par suite, la présente requête collective étant ainsi signée par au moins un requérant ayant un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les dispositions litigieuses de l'arrêté attaqué, la fin de non-recevoir soulevée par le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, tirée du défaut d'intérêt à agir du GISTI et de la Ligue des droits de l'homme, ne peut, en tout état de cause, qu'être écartée.

Sur le cadre juridique applicable :

3. D'une part, aux termes de l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation : *« Les aides personnelles au logement ainsi que les primes accordées aux bénéficiaires de ces aides afin qu'ils déménagent pour s'assurer des conditions de logement plus adaptées sont régies par le présent livre. / Les aides personnelles au logement comprennent : / 1° L'aide personnalisée au logement ; / 2° Les allocations de logement : / a) L'allocation de logement familiale ; / b) L'allocation de logement sociale »*. Selon l'article L. 823-5 de ce code : *« Les modalités d'ouverture et d'extinction des droits sont fixées par voie réglementaire »*. Aux termes de l'article R. 823-2 du même code : *« Les aides personnelles au logement sont attribuées sur la demande de l'intéressé déposée auprès de l'organisme payeur mentionné à l'article R. 823-1 dont il relève. Cette demande est conforme à un modèle type. / Elle est assortie de pièces justificatives définies par arrêté des ministres chargés du logement, du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture. Le même arrêté définit le modèle-type de la demande et précise celles de ces pièces justificatives qui doivent être produites chaque année et, parmi celles-ci, celles dont le défaut de présentation avant la date qu'il fixe entraîne la suspension du paiement de l'aide (...) »*.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 822-2 du code de la construction et de l'habitation : *« I.- Peuvent bénéficier d'une aide personnelle au logement : / 1° Les personnes de nationalité française ; / 2° Les personnes de nationalité étrangère remplissant les conditions prévues par les deux premiers alinéas de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale. / II.- Parmi les personnes mentionnées au I, peuvent bénéficier d'une aide personnelle au logement celles remplissant les conditions prévues par le présent livre pour son attribution qui sont locataires, résidents en logement-foyer ou qui accèdent à la propriété d'un local à usage exclusif d'habitation et constituant leur résidence principale. / Les sous-locataires, sous les mêmes conditions, peuvent également en bénéficier »*. Selon l'article L. 822-5 de ce code : *« Les aides personnelles au logement ne sont dues qu'aux personnes payant un minimum de loyer, compte tenu de leurs ressources et de la valeur en capital de leur patrimoine, lorsque cette valeur est supérieure à un montant fixé par voie réglementaire. (...) »*. En vertu de l'article L. 822-9 du même code : *« Pour ouvrir droit à une aide personnelle au logement, le logement doit répondre à des exigences de décence définies en application des deux premiers alinéas de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. / Lorsque le logement est loué en colocation, formalisée par la conclusion de plusieurs contrats entre les locataires et le bailleur, il est tenu compte, pour apprécier s'il répond à ces mêmes exigences, de l'ensemble des éléments, équipements et pièces dont dispose chaque colocataire. / (...) »*. Enfin, l'article L. 822-10 de ce code prévoit que : *« L'attribution d'une aide personnelle au logement est subordonnée au respect de conditions de peuplement des logements. / (...) »*.

Sur l'exigence de fournir un relevé d'identité bancaire :

5. Selon les dispositions contestées du 1° de l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 : « La demande d'une aide doit être assortie des éléments suivants : / (...) g) Un relevé d'identité bancaire ; (...) ».

6. La production d'un tel relevé ne peut être comprise, en l'absence de précisions contraires, que comme exigeant la production des références d'un compte bancaire dont le demandeur de l'aide est lui-même titulaire ou, du moins, dont il estime être en mesure de faire un usage personnel. Une telle production n'était auparavant pas exigée par les dispositions antérieurement en vigueur, que ce soit celles de l'arrêté du 22 août 1986 ou celles de l'arrêté du 23 décembre 2002.

7. Si les dispositions législatives, citées aux points 3 et 4, relatives aux aides personnelles au logement ne subordonnent pas le droit au bénéfice de ces aides à une condition de détention d'un compte bancaire, les ministres auxquels ces dispositions donnent compétence pour établir la liste des pièces justificatives à fournir à l'appui d'une demande d'aide peuvent néanmoins légalement soumettre la présentation d'une demande d'aide à la production d'un relevé d'identité bancaire du bénéficiaire dans la mesure où les exigences relatives à la gestion de ces aides, et notamment à la lutte contre la fraude, le justifient.

8. Il ressort des pièces du dossier ainsi que des indications données au cours de la séance orale d'instruction tenue par la 5^{ème} chambre de la section du contentieux que la production par la personne qui demande le bénéfice d'une aide personnelle au logement du relevé d'identité bancaire relatif au compte sur lequel elle demande le versement de celle-ci est de nature à favoriser une gestion plus efficace des paiements, à permettre le versement des aides dans les délais prévus et à limiter les risques de fraude. Elle constitue d'ailleurs une pratique observée de longue date, en l'absence de texte, par les caisses d'allocations familiales pour le versement de ces aides. En outre, si les caisses d'allocations familiales peuvent, dans des cas exceptionnels et à titre d'avances, permettre à un allocataire de procéder à un retrait d'espèces auprès d'un établissement bancaire, cette modalité de paiement ne saurait, eu égard à ses contraintes de gestion et à son coût induit, être généralisée sans excéder ce qu'exige l'intérêt du service. Dans ces conditions, et alors que l'article L. 312-1 du code monétaire et financier garantit, pour « *toute personne physique domiciliée en France* », « *le droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix* » et organise une procédure de recours auprès de la Banque de la France, dans le cas où un établissement bancaire oppose à une personne un refus d'ouverture de compte, les dispositions litigieuses ne sauraient être regardées comme constituant une discrimination indirecte à l'égard des personnes économiquement vulnérables, même de nationalité étrangère, au sens des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008.

9. Pour les mêmes motifs, les dispositions contestées ne sauraient être regardées comme méconnaissant l'objectif à valeur constitutionnelle visant à permettre à toute personne de disposer d'un logement décent.

10. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que l'obligation faite à la personne qui demande une aide personnelle au logement de fournir un relevé d'identité bancaire est dépourvue de justification lorsque l'aide ne lui est pas versée personnellement. Il en va ainsi tant dans le cas de l'aide personnalisée au logement, qui, en application de l'article L. 832-1 du code de la construction et de l'habitation, est directement versée au bailleur du logement ou à l'établissement prêteur habilité à cette fin ou au gestionnaire de l'établissement, que, s'agissant

de l'allocation de logement, familiale ou sociale, dans les cas où le prêteur ou le bailleur sollicitent, en vertu de l'article L. 842-1 du même code, le versement direct de l'allocation au bailleur, soit au total dans plus des deux-tiers des demandes d'aide personnelle au logement.

11. Il en résulte qu'en imposant au demandeur de produire un relevé d'identité bancaire dans les cas où l'aide personnelle au logement qu'il sollicite a vocation à être versée au bailleur du logement, à l'établissement prêteur habilité à cette fin ou au gestionnaire de l'établissement, l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Sur l'exigence de fournir une attestation du bailleur précisant le montant du loyer :

12. L'article R. 823-6 du code de la construction et de l'habitation dispose que le montant mensuel de l'aide personnelle au logement *« est calculé sur la base du loyer effectivement payé pour le mois de juillet de l'année précédente ou, en cas d'accession à la propriété, sur la base de la mensualité acquittée au titre des charges »*. Par ailleurs, les articles L. 824-2 et R. 824-1 et suivants du même code prévoient les mesures qui doivent être prises *« lorsque le bénéficiaire de l'aide personnelle ne règle pas la dépense de logement »*. A cette fin, les articles L. 824-1 et R. 824-4 de ce code imposent au bailleur ou au prêteur auprès duquel l'aide personnelle est versée, lorsque le bénéficiaire d'une aide personnelle au logement ne règle pas la part de la dépense de logement restant à sa charge, de le signaler à l'organisme payeur.

13. Aux termes des dispositions litigieuses du 1° de l'article 3 de l'arrêté attaqué du 5 novembre 2024 : *« Doivent être fournis à l'organisme payeur une fois par an : / (...) a) Une attestation du bailleur précisant le montant du loyer pour le mois de juillet ou pour le mois pris en considération pour le calcul de l'aide personnelle au logement. (...) »*. La production d'une telle attestation était déjà prévue par le 2° de l'article 3 de l'arrêté du 22 août 1986 s'agissant de l'attribution de l'aide personnalisée au logement. En revanche, le 1° du II de l'article 1^{er} et de l'article 2 de l'arrêté du 23 décembre 2022 prévoyait respectivement pour l'allocation de logement familiale et sociale, la possibilité de produire soit une quittance de loyer, soit une attestation du bailleur.

14. Il résulte des dispositions de l'article R. 823-6 du code de la construction et de l'habitation, citées au point 12, que le calcul du montant des aides personnelles au logement suppose de connaître le montant du loyer effectivement payé par le locataire pour le mois de juillet précédent, ce qui rend nécessaire la production annuelle d'un document attestant ce montant.

15. L'arrêté attaqué a ainsi pu légalement prévoir que cette information serait exclusivement transmise sous la forme d'une attestation du bailleur, quand bien même le bénéficiaire de l'aide n'est pas ainsi en mesure de pallier lui-même l'éventuelle défaillance de son bailleur à cet effet. La circonstance que cette attestation est ainsi susceptible de faire état, outre du montant du loyer, d'éventuels impayés de la part du locataire, alors que le signalement de ces impayés par le bailleur est, par ailleurs, encadré par les articles L. 824-1 et R. 824-4 du même code, n'est pas de nature à entacher le choix qui a été fait d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste d'appréciation.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 5 novembre 2024 qu'en tant qu'il prévoit, au g) du 1° de son article 2, que les premières demandes d'aides personnelles au logement doivent être accompagnées de la production d'un relevé d'identité bancaire, sans exclure les cas dans lesquels l'aide personnelle au logement sollicitée par le demandeur a vocation à être versée au bailleur du logement, à l'établissement prêteur habilité à cette fin ou au gestionnaire de l'établissement.

Sur les frais de l'instance :

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme que les associations requérantes demandent au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 5 novembre 2024 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution d'une aide personnelle au logement et de la prime de déménagement est annulé en tant qu'il prévoit au g) du 1° de son article 2 la production d'un relevé d'identité bancaire, sans exclure les cas dans lesquels l'aide personnelle au logement sollicitée par le demandeur a vocation à être versée au bailleur du logement, à l'établissement prêteur habilité à cette fin ou au gestionnaire de l'établissement.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la Fondation pour le logement des défavorisés, première requérante dénommée, au ministre de la ville et du logement, à la ministre de l'action et des comptes publics, à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées et à la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée à la Défenseure des droits.

Délibéré à l'issue de la séance du 30 janvier 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, Mme Cécile Isidoro, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, conseillers d'Etat ; Mme Hortense Naudascher, maîtresse des requêtes et Mme Coralie Albumazard, maîtresse des requêtes-rapporteure

Rendu le 25 février 2026.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Coralie Albumazard

Le secrétaire :

Signé : M. Mickaël Lemasson

La République mande et ordonne au ministre de la culture 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 :