

ACTUALISATION MARS 2012

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Bonnes pratiques des commissions de médiation

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



AVERTISSEMENT

L'objectif de ce document, dont le contenu n'a pas de valeur normative, est de guider et de faciliter la pratique des commissions de médiation, à partir de l'expérience des présidents membres du groupe de travail, des décisions rendues par la juridiction administrative et de l'interprétation habituellement donnée à certains concepts juridiques. Il vise à faciliter l'harmonisation des jurisprudences des commissions de médiation. Celles-ci pourront donc s'inspirer des préconisations contenues dans ce document, mais elles ne devront pas s'y référer dans la rédaction de leurs décisions.

La présente actualisation tient compte :

- du décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008, modifié par le décret n° 2009-400 du 10 avril 2009 ;
- du décret n° 2010-398 du 22 avril 2010 ;
- du décret n° 2010-1275 du 27 octobre 2010 ;
- du décret n° 2011-176 du 15 février 2011 ;
- des enseignements tirés de l'examen des décisions des cours administratives d'appel et des jugements des tribunaux administratifs reçus par l'administration centrale ;
- des observations formulées lors de la consultation publique opérées du 30 juin au 30 septembre 2011.

Les membres du groupe de travail ont exprimé, au cours de leurs échanges, la nécessité, pour le bon fonctionnement des commissions de médiation, que leurs membres et tout particulièrement leurs présidents soient parfaitement informés des différents dispositifs de droit commun qui existent et doivent fonctionner en amont, ainsi que de la réalité et de la pertinence de leur mise en œuvre.

Ils ont souhaité que l'article R. 441-18-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH), issu du décret n° 2010-398 du 22 avril 2010, soit pleinement appliqué et que les commissions soient régulièrement informées des suites données à leurs décisions positives et des contentieux intervenus dans leur département d'implantation ou, pour l'Île-de-France, dans leur région.

Document établi et actualisé par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, dont la liste des membres figure en annexe et qui s'est réuni de septembre 2008 à juillet 2009 et en 2010. Il a bénéficié de l'appui du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).

Sommaire

I	LES PRINCIPES	6
	A LA RECEVABILITE	6
1.	Délivrance et portée de l'accusé de réception.....	6
2.	Situations permettant de solliciter la reconnaissance du DALO	6
2.1	Recours amiable en vue d'obtenir un logement	7
2.1.1	Situations permettant de saisir la commission de médiation sans condition de délai en vue d'un logement :	7
2.1.2	Situations permettant de saisir la commission de médiation au terme du délai d'attente d'un logement social :	7
2.1.3	Situation permettant de saisir la commission de médiation en vue d'un accueil en hébergement, dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) :.....	7
3.	Le fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens (article L. 300-1 du CCH)	7
4.	La condition de bonne foi s'applique à l'ensemble des requérants faisant un recours logement.....	8
4.1	Définition.....	8
4.2	Exemples de bonne et de mauvaise foi du requérant selon le juge administratif.....	8
4.3	Jurisprudence générale de la Cour de Cassation.....	9
4.4	Points sur lesquels la commission doit se prononcer	9
5.	L'exigence des démarches préalables.....	9
5.1	Démarches préalables à un recours logement	11
5.2	Recours hébergement.....	12
6.	Les conditions spécifiques pour les personnes de nationalité étrangère	13
7.	L'interdiction de saisir plus d'une commission de médiation	13
B	L'ELIGIBILITE	14
1.	Les conditions d'éligibilité.....	14
1.1	Les critères fixés par le décret.....	14
1.2	L'étendue des pouvoirs d'appréciation de la commission	15
1.2.1	Le fait de ne pas satisfaire aux caractéristiques prévues par l'article R. 441-14-1 du CCH n'entraîne pas automatiquement l'inéligibilité du recours amiable.....	15
1.2.2	A l'inverse, le fait de satisfaire aux caractéristiques prévues par l'article R. 441-14-1 ne permet pas automatiquement d'être déclaré prioritaire et urgent ...	16
1.2.3	Les limites du pouvoir d'appréciation : les critères sans incidence sur le caractère prioritaire et urgent	16
2.	La combinaison de la priorité et de l'urgence pour les recours-logement	17
3.	L'éligibilité à une offre d'hébergement suite à un recours-logement.....	17

II LA MISE EN OEUVRE DES PRINCIPES 18

A LES DIFFERENTES SITUATIONS 18

1. Personnes dépourvues de logement au sens strict 18
2. Personnes hébergées chez des tiers : notion d'obligation alimentaire et examen des conditions actuelles d'hébergement 19
3. Personnes sortant de centres d'hébergement, d'un logement de transition ou d'un logement-foyer 20
4. Personnes logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, et présentant un handicap ou ayant au moins une personne à charge présentant un tel handicap ou un enfant mineur 20
 - 4.1 Non-décence 21
 - 4.2 Notion de suroccupation 21
 - 4.3 Notion de handicap 21
5. Personnes menacées d'expulsion sans relogement 22
 - 5.1 Les expulsions pour impayés 23
 - 5.2 Les expulsions pour vente ou reprise 24
6. Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation, en logement insalubre ou dangereux, ou non décents : comment gérer le principe de subsidiarité du DALO par rapport au droit relatif à la lutte contre l'habitat indigne 24
7. Personnes en délai anormalement long n'ayant pas obtenu d'offre de logement 26

B ELABORATION, MOTIVATION ET CONTENU DE LA DECISION 28

1. Elaboration de la décision : instruction 28
2. Motivation de la décision 29
 - 2.1 Décision positives en faveur d'un logement 30
 - 2.2 Les décisions de réorientation d'un recours-logement vers une formule d'hébergement, de logement de transition, de logement-foyer ou de RHVS 31
 - 2.2.1 Larges pouvoirs d'appréciation de la commission 31
 - 2.2.2 Motivation des réorientations 31
 - 2.3 La motivation des décisions de rejet 31
 - 2.3.1 L'irrecevabilité 32
 - 2.3.2 L'insuffisance des démarches préalables 32
 - 2.3.3 Le caractère imprécis des déclarations 32
 - 2.3.4 L'insuffisance d'éléments probants fournis par le requérant à l'appui de la situation qu'il invoque 32
 - 2.3.5 L'inéligibilité 33
3. Le contenu de la décision concernant les caractéristiques du logement 33
4. Le contenu de la décision concernant la nécessité ou non d'un accompagnement social 34
5. Information quant à la portée de la décision 35

III L'EXECUTION DES DECISIONS DES COMMISSIONS DE MEDIATION ET LE RECOURS EN INJONCTION	35
IV LES ANNEXES	40

PREAMBULE

1. Le recours amiable devant la commission de médiation a pour objet de faire reconnaître le droit au logement de l'intéressé qui n'a pas été effectif jusque là. Le droit au logement est garanti aux personnes qui ne sont pas en mesure d'y accéder par leurs propres moyens ou de s'y maintenir. Cette reconnaissance est réservée à des personnes non ou mal logées ou ayant attendu un délai anormalement long sans avoir pu accéder à un logement social adapté à leurs besoins et à leurs capacités. Le dispositif existe aussi au bénéfice des personnes qui n'ont pu obtenir un hébergement ou une solution intermédiaire entre logement ordinaire et hébergement après l'avoir demandé.
2. Le recours amiable en vue de la reconnaissance du droit au logement n'est pas une demande de logement ou d'hébergement. Il est le dernier recours des personnes n'ayant pas pu trouver une solution par elles-mêmes ou grâce aux dispositifs de droit commun. Donc, le recours doit avoir été précédé de démarches préalables non abouties dans un délai raisonnable malgré la mobilisation de l'intéressé. En revanche, l'inaction ou le retard à l'action des services publics compétents ne peut être opposé aux requérants.
3. La commission de médiation ne se prononce pas en fonction des disponibilités effectives en logements ou en hébergements. Elle ne doit tenir compte, ni de l'état du marché locatif, ni de l'attitude supposée des bailleurs. Donc, toutes les personnes de bonne foi répondant aux conditions et aux critères de priorité et d'urgence doivent voir reconnaître leur droit au logement.
4. Portée du droit au logement opposable (DALO) :

Le DALO donne droit à un logement adapté aux besoins et aux capacités du requérant ; le décret du 15 février 2011 définit la notion de logement adapté aux besoins du requérant : « *R^o. 441-16-2. - La commission de médiation, lorsqu'elle détermine en application du II de l'article L. 441-2-3 les caractéristiques du logement devant être attribué en urgence à toute personne reconnue prioritaire, puis le préfet, lorsqu'il définit le périmètre au sein duquel ce logement doit être situé et fixe le délai dans lequel le bailleur auquel le demandeur a été désigné est tenu de le loger dans un logement tenant compte de ses besoins et capacités, apprécie ces derniers en fonction de la taille et de la composition du foyer au sens de l'article L. 442-12, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes. Ils peuvent également tenir compte de tout autre élément pertinent propre à la situation personnelle du demandeur ou des personnes composant le foyer.*

L'adaptation aux capacités du demandeur doit être recherchée lors de l'attribution du logement.

- Le DALO n'est pas le droit à être logé dans une localisation précisément définie. Cependant, les propositions de logement ou d'hébergement qui sont faites en application des décisions des commissions de médiation ne doivent pas être manifestement inadaptées à la situation particulière de l'intéressé¹.
- Le DALO n'est pas le droit à être logé gratuitement.

¹ Article L. 441-2-3 IV bis du code de la construction et de l'habitation (CCH)

I LES PRINCIPES

L'examen des recours amiables suppose un raisonnement global qui est ici décomposé en deux étapes : la première, dite d'examen de la recevabilité, consiste à vérifier si le requérant se trouve ou non dans l'une situation prévue par la loi comme permettant l'exercice du recours amiable et répond aux conditions prévues par les textes, la seconde consiste à évaluer si la situation de la personne peut être qualifiée de prioritaire et justifiant d'un relogement en urgence, ou en matière d'hébergement, peut être qualifiée de prioritaire.

Tout recours doit faire l'objet d'une décision par la commission, y compris les recours rejetés pour cause d'irrecevabilité.

A La recevabilité

Sont recevables, les recours amiables faisant l'objet de dossiers complets (1.), formés par les personnes qui se trouvent dans l'une des situations suivantes (2.), ne pouvant accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par leurs propres moyens (3.), de bonne foi (4.), ayant fait des démarches préalables (5.) pour trouver une solution, répondant à certaines conditions s'ils sont étrangers (6.) et n'ayant saisi qu'une seule commission de médiation (7.).

1. Délivrance et portée de l'accusé de réception

En application du décret du 22 avril 2010, depuis le 24 octobre 2010, l'accusé de réception est délivré immédiatement après le dépôt ou la réception des recours, y compris s'il s'agit de recours multiples (voir 8.). La date de dépôt ou de réception constitue le point de départ du délai dont dispose la commission pour rendre sa décision. Cette date figure sur l'accusé de réception.

Tout formulaire déposé donne lieu à la délivrance d'un accusé de réception dès lors qu'il est lisible. S'il s'avère, soit immédiatement, soit en cours d'instruction, que le formulaire n'est pas complètement rempli ou n'est pas signé ou que des pièces justificatives font défaut, le service instructeur envoie un courrier au demandeur lui indiquant les compléments à apporter ou les pièces à produire et fixant un délai pour la réception de ces éléments.

L'accusé de réception peut être remplacé par le courrier dit « d'incomplet » demandant l'ensemble des pièces obligatoires manquantes (courrier qui porte les mentions devant figurer sur l'accusé de réception). Si le courrier d'incomplet ne peut pas être produit dès réception du recours, il convient de faire d'abord un accusé de réception classique.

Le délai d'instruction est suspendu par l'envoi de ce courrier d'incomplet. Il reprend, soit au jour de la réception des pièces demandées, soit à défaut à l'expiration du délai fixé pour leur production. Le courrier au demandeur précise la date de fin du délai. L'absence de réponse du requérant ne peut pas avoir pour effet que le service instructeur rejette le recours comme irrecevable : ce sera à la commission de le rejeter si elle considère que les éléments probants figurant dans le dossier incomplet sont insuffisants.

2. Situations permettant de solliciter la reconnaissance du DALO

Le recours amiable doit avoir pour objet d'obtenir, soit un logement, soit une place en hébergement, un logement de transition, en logement-foyer ou en R.H.V.S.

La demande de mise à disposition d'un terrain familial pour y installer une caravane ne constitue, ni une demande de logement, ni d'hébergement. La commission de médiation est incompétente pour la traiter².

² TA de Cergy-Pontoise, n°0905577 du 26 mars 2010.

2.1 Recours amiable en vue d'obtenir un logement

2.1.1 Situations permettant de saisir la commission de médiation sans condition de délai en vue d'un logement :

Catégorie 1 : personnes dépourvues de logement.

Catégorie 2 : personnes menacées d'expulsion sans relogement.

Catégorie 3 : personnes hébergées dans une structure d'hébergement, un logement de transition, ou logées **temporairement** dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS).

Catégorie 4 : personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Catégorie 5 : personnes logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si elles ont au moins un enfant mineur, si elles présentent un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou si elles ont au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

2.1.2 Situations permettant de saisir la commission de médiation au terme du délai d'attente d'un logement social :

Les personnes ayant déposé une demande de logement social qui est en cours de validité (régulièrement renouvelée) et ayant attendu pendant un délai anormalement long³ sans recevoir une proposition adaptée.

2.1.3 Situation permettant de saisir la commission de médiation en vue d'un accueil en hébergement, dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) :

Les personnes ayant demandé un tel accueil et qui demeurent sans hébergement ou dans un mode d'hébergement inadapté à leur situation, sans que cette situation soit de leur fait, peuvent faire ce recours sans délai (article L. 441-2-3 III du CCH).

3. Le fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens (article L. 300-1 du CCH)

Cette condition conduit à exclure les personnes même de bonne foi qui se sont mises de leur propre chef dans la situation qu'elles invoquent.

Il en est ainsi notamment :

■ Du refus d'une offre adaptée :

En matière de recours logement : quand des personnes ont refusé un logement adapté à leur situation, la commission, après avoir vérifié auprès du bailleur concerné qu'une offre de logement a été faite au demandeur en vain et en fonction des motifs du refus invoqués par le demandeur, peut rejeter le recours amiable.

En matière de recours hébergement : quand une personne n'a pas donné suite à une proposition d'hébergement, la commission peut rejeter le recours si la proposition ne lui paraît pas manifestement inadaptée à la situation.

³ Délai fixé par arrêté du préfet, pris après avis du comité responsable du PDALPD et des représentants des bailleurs du département (article L. 441-1-4 du CCH)

- Du refus d'actions permettant d'éviter une expulsion : c'est le cas quand une personne a refusé d'utiliser des solutions permettant d'apurer la dette, alors qu'elles lui ont été présentées et qu'elle en avait la capacité.
- De la capacité du ménage de régler le problème par ses propres moyens. C'est le cas des personnes qui auraient les ressources pour améliorer leurs conditions de logement au regard du marché local de la location.

Exemples : impayés de loyer de la part de personnes ayant des moyens financiers permettant de régler leur dépense de logement ; personnes ayant reçu un congé pour vente en bonne et due forme et persistant à continuer d'occuper le logement alors qu'elles ont la possibilité de se reloger ailleurs.

- Quand la situation de mal logement résulte uniquement de l'action de la personne.

Exemple : humidité dans le logement provenant de deux poêles à pétrole installés par le requérant lui-même⁴.

En revanche, le simple fait d'être propriétaire du logement occupé ne suffit pas à exclure par principe que la personne puisse invoquer avec succès, par exemple, la suroccupation ; la commission devant alors apprécier si le logement est adapté et, dans le cas contraire, si sa vente permettrait à la personne de louer un logement adapté.

Il n'existe aucune condition de ressources minimales pour exercer un recours DALO.

4. La condition de bonne foi s'applique à l'ensemble des requérants faisant un recours logement

4.1 Définition

La notion de "bonne foi" est par nature une notion subjective, c'est-à-dire qu'elle ne relève pas d'un principe théorique applicable à toutes les situations, mais qu'elle suppose fondamentalement une analyse au cas par cas. La bonne foi est toujours présumée et c'est à celui qui oppose la mauvaise foi de l'établir.

4.2 Exemples de bonne et de mauvaise foi du requérant selon le juge administratif

La mauvaise foi a été retenue contre le requérant, pour un recours motivé par une menace d'expulsion dans les cas suivants :

- Personne déchue du droit à se maintenir dans son logement par une décision du tribunal d'instance, en raison de tapages nocturnes et incivilités. Toutefois, la commission peut s'attacher à la situation actuelle des requérants pour ne pas écarter le recours. Le comportement des personnes a pu évoluer depuis le jugement d'expulsion. Il semble également envisageable de proposer une orientation vers un hébergement adapté. Dans ces situations, la commission devrait prendre sa décision sur la base d'un diagnostic social récent. (Comité de veille)
- Jugement d'expulsion prononcé notamment en raison de menaces de mort contre un préposé du bailleur, ainsi que de violences volontaires contre la même personne. Le tribunal relève que le requérant est donc directement à l'origine de la situation.

A contrario, la circonstance que des éléments contradictoires existent entre la demande de logement social et les éléments déclarés dans le formulaire de recours n'est pas par elle-même de nature à établir le défaut de bonne foi⁵. De même, ne peut être considérée systématiquement comme étant de mauvaise foi, la personne expulsée pour cause d'impayé de loyer.

⁴ TA de Nantes, n°096062 du 29 avril 2010.

⁵ TA de Versailles n°0804757.

4.3 Jurisprudence générale de la Cour de Cassation

La Cour de Cassation considère que la bonne foi est une notion évolutive et que la déloyauté d'un débiteur de mauvaise foi peut être occasionnelle⁶. Autrement dit, la mauvaise foi d'un individu s'apprécie à un moment donné et au regard de l'objet du recours.

Pour caractériser la mauvaise foi d'un demandeur DALO, par référence à la jurisprudence relative au surendettement, il faut qu'elle apparaisse de manière manifeste et qu'elle comporte l'idée de volonté de dissimulation, de tromperie ou de nuisance.

4.4 Points sur lesquels la commission doit se prononcer

La commission doit donc se prononcer sur le caractère volontairement malhonnête ou non de la démarche du demandeur (fausses déclarations démontrées, situation réelle camouflée).

Exemples :

- M. X. déclare qu'il est handicapé et qu'il habite dans un logement insalubre, alors que M. X ne souffre d'aucun handicap et habite dans un logement modeste, mais décent.
- M. et Mme Y. souhaitent être domiciliés à Paris. Ils quittent leur logement situé en banlieue et se font héberger dans la capitale par un ami avec leurs quatre enfants pour pouvoir déposer un dossier DALO en tant que famille dépourvue de logement.

Lorsque les commissions sont confrontées à des dossiers dans lesquels il y a un doute quant à la bonne foi, il est préférable qu'elles s'abstiennent de faire référence au critère de la mauvaise foi pour motiver le rejet d'un recours.

5. L'exigence des démarches préalables

Cette exigence découle du principe selon lequel seules les personnes ne pouvant accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir par leurs propres moyens peuvent bénéficier du droit au logement et donc à le faire valoir dans le cadre de la procédure relative au DALO. Elle est en outre prévue explicitement par l'article R.* 441-14-1 du CCH : la commission se prononce « en tenant compte des démarches **précédemment effectuées** ». Elle s'applique aux deux types de recours : logement et hébergement. L'article R. 441-14-1 prévoit qu'il doit être tenu compte notamment des démarches précédemment effectuées dans le département ou en Ile-de-France dans la région.

Le juge administratif en rappelle régulièrement la nécessité, la saisine de la commission ne pouvant constituer une filière ordinaire de règlement des problèmes de logement.

Exemple : Absence de démarche du requérant du fait qu'il n'a déposé aucune demande sociale de logement locatif entre le jugement d'expulsion et l'enregistrement de sa demande devant la commission de médiation (décision de rejet de la commission confirmée par le TA)⁷.

Dès lors que des démarches ont été entreprises, il convient d'examiner si elles ont un caractère préalable ou non. Compte tenu des pratiques de certains requérants consistant à saisir la commission de médiation quasiment en même temps qu'ils déposent une demande de logement social, les commissions de médiation sont parfois amenées à prendre des décisions défavorables afin d'éviter que le DALO perde sa nature de recours.

⁶ Cass, 1ère Civ 05-01-2000, Bull n°2.

⁷ TA de Versailles, n°0902917 du 10 mai 2010.

Au regard de la jurisprudence, il convient de distinguer trois approches :

1. **La question de la saisine sans délai** de la commission de médiation : dans certaines situations, la loi autorise la saisine de la commission de médiation **sans délai** ; en conséquence, la commission ne peut opposer au requérant une exigence de délai préalable au recours pour ses démarches. Le recours d'une personne qui est dans une situation permettant de saisir sans délai est admissible, dès lors qu'elle se trouve dans l'une des situations en question. Le juge n'examine pas si la condition de démarches préalables est remplie, mais constatera l'exigence d'une condition de délai non prévue par la loi. En cas de rejet sur le motif de l'absence de délai entre la naissance de la situation et le recours amiable, le juge risque donc de censurer la décision pour erreur de droit.

Exemples :

- Il résulte des termes même des dispositions du II des articles L.441-2-3 et L.441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation que la commission de médiation peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est logé dans des locaux manifestement sur-occupés s'il a au moins un enfant mineur. Il ressort des pièces du dossier que Mme XX vit dans un studio avec son compagnon et deux enfants mineurs. Par suite, l'intéressée pouvait légalement saisir la commission de médiation en vue d'être reconnue prioritaire et devant être logée en urgence, sans qu'une condition de délai lui soit opposable (annulation par TA)⁸.
- Annulation par le tribunal administratif de la décision de la commission, saisie par une personne hébergée chez un tiers, décision fondée sur le fait que la demande de logement social déposée par la requérante était trop récente. La commission a opposé une condition d'ancienneté de la demande non prévue par les dispositions législatives, pour les personnes pouvant saisir sans condition de délai la commission⁹.

2. **La question de l'urgence** ; certaines commissions ont pu considérer que si une personne qui se trouve dans l'une des situations où l'on peut saisir la commission sans délai a effectué récemment des démarches pour bénéficier d'un logement social, c'est que sa situation ne revêt pas un caractère d'urgence. Selon la situation du ménage, le juge pourra censurer la décision pour erreur manifeste d'appréciation.

Exemple : Mme XX, dépourvue de logement, est hébergée avec trois enfants mineurs chez sa sœur ; elle occupe un logement manifestement suroccupé avec au moins un enfant mineur à charge. A supposer même que la commission de médiation ait pu, sans erreur de droit lui opposer le caractère insuffisant de ses demandes de logement social, il résulte de ce qui précède qu'en refusant de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de la demande de logement de Mme XX, la commission a entaché sa décision en date du ... d'une erreur manifeste d'appréciation de la situation personnelle de la requérante (annulation par TA)¹⁰.

3. **Le caractère préalable des démarches** : la démarche doit être préalable. Il est incompatible avec la notion même de recours que la saisine de la commission de médiation soit effectuée en parallèle au dépôt d'une demande de logement social. Il est donc loisible à la commission de prendre en considération, par exemple, le fait que le dépôt de demande de logement social soit concomitant au recours amiable DALO ou très récent pour estimer que la démarche ne revêt pas un caractère préalable. Peu de décisions abordent la question sous cet angle.

Exemple : Jugement ayant admis la possibilité pour la commission d'opposer le caractère récent de la demande : La requérante a indiqué être hébergée, avec sa fille, chez une même personne depuis un an et l'avoir été pendant 4 ans chez diverses autres personnes. Toutefois, si la requérante est dépourvue de logement depuis plusieurs années, elle n'a engagé des démarches pour bénéficier d'un logement locatif social que moins d'un an avant la décision litigieuse. Elle n'est donc pas fondée à soutenir que la commission de médiation aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de lui reconnaître la qualité de demandeur prioritaire auquel un logement doit être attribué en urgence (rejet par TA)¹¹. Le requérant a fait appel de ce jugement et l'arrêt n'est pas intervenu.

⁸ TA de Strasbourg, jugement n°1101478 du 8 août 2011.

⁹ TA de Poitiers n°0801950.

¹⁰ TA de Cergy-Pontoise, jugement n°1001332 du 7 juillet 2011.

¹¹ TA de Versailles, jugement n°0909069 du 7 décembre 2010.

En tous cas, les textes ne prévoyant pas de délai minimum permettant de justifier le caractère préalable de la démarche, il est illégal pour la commission de fixer le délai devant s'être écoulé entre l'accomplissement de la démarche préalable et le recours devant la commission de médiation, car cette exigence reviendrait à introduire une condition non prévue par la loi, sauf bien sûr pour la catégorie des demandeurs en délai anormalement long.

De plus, l'appréciation portée sur les démarches engagées peut être différente selon la situation de logement et la situation sociale de la personne.

Exemple : Eu égard aux conditions de logement (7 m² et conditions d'hygiène déplorable) et aux risques d'expulsion, la commission de médiation ne pouvait opposer aux demandeurs l'insuffisance de leurs démarches de recherche de logement et **l'ancienneté de leur demande de logement social** (annulation par le TA)¹².

Enfin, l'exigence des démarches préalables ne peut être interprétée comme subordonnant l'accès au bénéfice du DALO au constat de l'échec préalable d'une recherche de logement dans les conditions du droit commun¹³.

5.1 Démarches préalables à un recours logement

La commission devra apprécier si les démarches sont suffisantes. Mais là encore, l'appréciation du caractère suffisant ou non des démarches variera selon la situation des personnes.

Exemple : La commission de médiation a rejeté le recours amiable au motif que la requérante est actuellement locataire du parc social et qu'il lui est possible de faire une demande d'échange auprès de son bailleur actuel.

Or, il ressort du dossier que le caractère suroccupé du logement, ainsi que la présence de deux enfants mineurs dont l'un handicapé sont établis. La requérante a sollicité en 2002 un changement de logement auprès de son bailleur qui l'a invitée à formuler une demande auprès de la Préfecture, qui à son tour l'a renvoyée auprès de son bailleur ; qu'elle a également renouvelé les demandes de logement qu'elle a déposées auprès de 3 mairies et de la Préfecture ainsi qu'auprès de différents bailleurs en 2004, 2007 et 2009. Ces différentes et nombreuses démarches établissent que la requérante s'implique activement dans la recherche d'un logement, la commission de médiation en rejetant sa demande a commis une erreur d'appréciation nonobstant la circonstance que l'intéressée ne justifie pas avoir récemment entrepris des démarches auprès de son bailleur¹⁴ (annulation par le TA).

L'existence d'une demande de logement social en cours de validité et dûment renouvelée est la démarche la plus usuelle. Mais elle n'est obligatoire que pour la catégorie des demandeurs de logement social en délai anormalement long. Donc, en dehors de ce cas, son absence n'est pas en soi un motif de non-recevabilité du recours amiable, mais peut être prise en compte dans le caractère insuffisant des démarches préalables. Quand une demande de logement social a été faite, elle peut être suffisante si elle est régulièrement actualisée.

Exemple : La commission de médiation, en se fondant sur le manque de mobilisation du demandeur dépourvu de logement pour l'attribution d'un logement social, alors que celui-ci a effectué les démarches nécessaires, a commis une erreur de fait¹⁵.

¹² TA de Melun, n°0904836 du 30 mars 2010.

¹³ TA de Paris, n° 0919106 du 5 mai 2010.

¹⁴ TA de Melun, jugement n°0908740/5 du 1er juin 2010.

¹⁵ TA de Versailles, n°0905637 du 15 avril 2010.

Autres types de démarches :

- En matière de local impropre à l'habitation ou de logement insalubre ou dangereux : La loi du 25 mars 2009 exige que la commission de médiation se prononce au vu d'un rapport dressé par une autorité compétente ou son délégué¹⁶, ce qui signifie que c'est à l'administration compétente en matière de DALO de faire ou de faire faire les constatations permettant de vérifier l'état du logement si elles ne sont pas déjà faites et de qualifier juridiquement cet état par rapport aux notions d'insalubrité, de dangerosité et de non-décence.

Toutefois, le fait que le recours amiable vaille signalement à l'administration de la situation du logement ne dispense pas le requérant de démontrer qu'il avait fait, avant le recours amiable, des démarches pour régler son problème de logement. Le signalement de la situation au propriétaire, à une autorité administrative ou la saisine du juge civil peuvent constituer de telles démarches.

Exemple : le fait de n'avoir formé aucune réclamation préalable et de ne pas s'être rendu à un rendez-vous avec son bailleur pour constater l'état de l'appartement permettait à la commission de médiation de rejeter le recours amiable à juste titre¹⁷.

En revanche, un arrêté d'insalubrité ne saurait être exigé.

- En matière de non-décence, exemples de démarches préalables :
 - démarche auprès du propriétaire pour obtenir la mise en conformité du logement ;
 - saisine du juge civil ;
 - signalement de la situation à une autorité administrative ;
 - saisine de la commission de conciliation.
- En matière d'expulsion pour cause d'impayés de loyer, exemples de démarches préalables :
 - participation active à la mise en place de solutions permettant d'apurer la dette ;
 - saisine d'une instance de prévention ;
 - demande de logement social.

5.2 Recours hébergement

Les démarches préalables doivent avoir consisté à demander une place d'hébergement ou un logement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS.

Exemple : L'absence de démarches établies auprès des services de l'aide sociale à l'enfance et auprès d'organismes d'hébergement justifie la décision de rejet de la commission (rejet par le TA)¹⁸.

Les textes ne prévoient pas de condition d'ancienneté ou de répétition des démarches, ce qui n'est pas sans poser problème aux commissions quand la recherche d'un hébergement est récente et paraît exclusivement motivée par la nécessité d'avoir accompli une formalité en vue du DALO, alors que celui-ci doit rester le dernier recours.

L'appel au 115 resté sans suite peut constituer une démarche préalable.

¹⁶ La loi du 25 mars 2009 en prévoyant ce rapport reconnaît implicitement au recours DALO la valeur de signalement au sens de la lutte contre l'habitat indigne.

¹⁷ TA de Grenoble, n°0802795 du 27 janvier 2009.

¹⁸ TA de Melun n°0902149 du 30 mars 2010.

6. Les conditions spécifiques pour les personnes de nationalité étrangère¹⁹

L'appréciation du respect de ces conditions relève de la commission et non du secrétariat.

En ce qui concerne les recours-logement, il convient de distinguer :

- Les conditions de régularité et de permanence du séjour applicables aux personnes de nationalité étrangère pour l'exercice du recours DALO : ces conditions, définies par les articles R. 300-1 et R. 300-2 du code de la construction et de l'habitation doivent être remplies par la personne qui dépose le recours auprès de la commission de médiation, c'est-à-dire celle qui signe le formulaire de recours.
- La régularité du séjour de l'ensemble des personnes à loger, déclarées dans le formulaire de recours : l'article R. 441-14-1 imposant le respect par les personnes désignées prioritaires par la commission de médiation des conditions réglementaires d'accès au logement social, la régularité du séjour de toutes les personnes majeures déclarées dans le formulaire de recours doit être vérifiée par la commission de médiation. Parmi ces conditions, figure la régularité du séjour de l'ensemble des personnes majeures à loger²⁰. Elle est appréciée au regard des titres, documents et conditions précisés par l'arrêté du 15 mars 2010 pris pour l'application de l'article R. 441-1 (1°) du CCH²¹. L'enjeu de ce contrôle est de ne pas accorder le droit au logement à des ménages qui ne pourraient par la suite se voir réglementairement attribuer un logement social. Les commissions peuvent donc si elles l'estiment justifié accorder le DALO dans des cas où la situation du conjoint du requérant est en cours de régularisation. Sur le regroupement familial : voir II.B.3.

7. L'interdiction de saisir plus d'une commission de médiation

L'article L. 441-2-3 IVter du CCH interdit de saisir plusieurs commissions. En conséquence, les personnes qui introduisent un recours amiable ne peuvent saisir par ailleurs une autre commission située dans un autre département (voire dans le même département au cas où plusieurs commissions y auraient été créées). Tout recours amiable déposé après le dépôt d'un premier recours est irrecevable. C'est la date du dépôt qui est à prendre en compte et non celle de la délivrance de l'accusé de réception. Si la détection du second recours est effectuée tardivement et que la commission saisie du second recours se prononce autrement que pour constater l'irrecevabilité du second recours, c'est la décision prise ou que prendra la première commission saisie qui vaut.

En cas de recours multiples exercés par un demandeur devant la même commission, ces recours doivent être enregistrés par le secrétariat et soumis à la commission qui jugera de leur caractère abusif ou non.

¹⁹ Voir circulaire spécifique à paraître.

²⁰ Les conditions réglementaires d'accès au logement social tenant notamment à la régularité du séjour d'un étranger sur le territoire français sont requises non seulement pour le demandeur du logement mais également pour le conjoint avec lequel il est marié. La régularité du séjour de l'épouse du demandeur n'étant pas établie, ce dernier ne remplissait pas les conditions d'accès au logement social. Voir dans le même sens : CAA de Paris, n°09PA04362 du 27 septembre 2010 à propos d'une requérante et de son époux qui pour chacun ne répondaient pas aux conditions de régularité et de permanence de séjour.

²¹ JO du 27 mars 2010.

B L'éligibilité

L'appartenance à l'une des catégories de situations mentionnées par la loi comme permettant de saisir la commission est nécessaire pour que le recours amiable soit recevable, elle **n'est pas suffisante** pour obtenir la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent du relogement ou le caractère prioritaire de la demande d'hébergement. Le juge administratif considère que l'appartenance à l'une des catégories mentionnées par la loi ne suffit pas à elle seule à rendre éligible la demande de logement et qu'il faut également que la situation du demandeur présente un caractère d'urgence sur lequel la commission de médiation dispose d'un large pouvoir d'appréciation (jurisprudence constante)²².

Pour les recours logement, si le fait d'appartenir à l'une des cinq premières catégories permet bien de saisir la commission sans avoir à démontrer qu'on a attendu un délai anormalement long après une demande de logement social, il ne permet pas d'obtenir automatiquement la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent du relogement. **Il faut aussi que les personnes soient reconnues prioritaires et à loger en urgence (éligibilité).**

Exemple : Les conditions de saisine sans condition de délai sont distinctes des critères de reconnaissance, par la commission, de la qualité de demandeur prioritaire énumérés à l'article R.441-1-1²³.

La commission se doit d'analyser les situations individuelles pour évaluer si la personne est prioritaire et doit être relogée en urgence. En matière de recours hébergement, si le fait d'avoir demandé un hébergement ou assimilé suffit à saisir la commission, encore faut-il que celle-ci reconnaisse le demandeur comme prioritaire pour un hébergement ou assimilé.

1. Les conditions d'éligibilité

La commission examine l'éligibilité au DALO de tout requérant recevable en fonction des critères prévus par l'article R. 441-14-1 du CCH, exposés ci-après.

1.1 Les critères fixés par le décret

L'article R. 441-14-1 fixe deux types de critères :

- ceux dont la présence est nécessaire, sauf exception, pour que la priorité et l'urgence puissent être reconnues (exemple, pour les personnes menacées d'expulsion, le fait d'avoir reçu une décision de justice prononçant l'expulsion) ;
- ceux dont la présence peut induire, sauf exception, une décision négative (exemple, pour les personnes hébergées chez des tiers, le fait qu'ils soient assujettis à une obligation alimentaire à l'égard du requérant ou réciproquement).

Pour les personnes dépourvues de logement et hébergées chez des tiers : le critère est l'existence ou non de droits découlant d'une obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil.

Pour les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, en raison du principe de subsidiarité, la commission prend en compte les droits à réalisation de travaux permettant la sortie de la situation de danger ou d'insalubrité du logement et/ou le droit à hébergement ou à relogement auquel le demandeur peut prétendre en application des dispositions des articles L. 521-1 et suivants du CCH, des articles L. 314-1²⁴ et suivants

²² CAA de Paris, n°09PA06667 du 12 juillet 2010 et CAA de Paris, n°10PA03198 du 2 mai 2011.

²³ CAA de Paris, n°09PA03014 du 16 novembre 2009. CAA Paris N°09PA06667 du 12 juillet 2010.

²⁴ « La personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de l'une des opérations d'aménagement définies dans le présent livre ou qui bénéficie d'une expropriation est tenue, envers les occupants des immeubles intéressés, aux obligations prévues ci-après.

du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement. Néanmoins, la commission doit vérifier l'effectivité de ce droit sur la base du rapport prévu à l'article L. 441-2-3 VII ou de son équivalent et donc reconnaître le DALO si la personne a réellement besoin d'urgence d'un relogement ou d'un hébergement et que les procédures sont à un stade tel que la personne ne sera, ni relogée, ni hébergée, ou que les travaux ne seront pas effectués dans des délais compatibles avec ladite urgence.

Pour les personnes menacées d'expulsion, le critère est l'existence d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement.

Pour les personnes hébergées dans une structure d'hébergement ou logées temporairement de façon continue, il s'agit de la durée de cet hébergement ou de ce logement temporaire : plus de six mois pour l'hébergement dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale ou plus de dix-huit mois pour le logement de transition ou le logement dans un logement-foyer.

Pour les personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap, ou ayant à leur charge au moins un enfant mineur, et occupant un logement déclaré non-décent, le critère est la présence d'au moins **un** des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent ou l'absence d'au moins **deux** des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret. Le rapport prévu à l'article L. 441-2-3 VII doit donner l'information à la commission de médiation, dans les mêmes conditions que pour le motif de recours « locaux impropres, insalubres ou dangereux ». L'administration devra prescrire le cas échéant les travaux nécessaires en parallèle, y compris par l'utilisation des outils de police spéciale de l'habitat indigne. La commission DALO statuera sur le caractère prioritaire et urgent de la demande, comme pour les recours au motif du caractère impropre, insalubre ou dangereux des locaux, au vu de l'effectivité de la réalisation des mesures prescrites et des besoins du requérant. Si le logement est déclaré suroccupé, le critère est le fait que la surface habitable soit inférieure aux surfaces mentionnées au 2° de l'article D. 542- 14²⁵ du code de la sécurité sociale ou, pour une personne seule, une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du décret du 30 janvier 2002²⁶.

1.2 *L'étendue des pouvoirs d'appréciation de la commission*

Ces critères ne dispensent pas les commissions de l'examen des situations individuelles, la commission pouvant s'en écarter.

1.2.1 *Le fait de ne pas satisfaire aux caractéristiques prévues par l'article R. 441-14-1 du CCH n'entraîne pas automatiquement l'inéligibilité du recours amiable*

Le décret ne saurait restreindre le pouvoir de la commission de médiation de prendre en compte la situation particulière de la personne pour la déclarer prioritaire et devant être logée en urgence (ou prioritaire pour être hébergée), qui lui est reconnu par la loi. En définissant les caractéristiques mentionnées ci-dessus, le décret vise donc seulement à fixer des orientations de façon à limiter l'hétérogénéité des jurisprudences des commissions. Mais il est loisible aux commissions de s'écarter des caractéristiques définies par le décret si la situation particulière du requérant le justifie. C'est

Les occupants, au sens du présent chapitre, comprennent les occupants au sens de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les preneurs de baux professionnels, commerciaux et ruraux. »

²⁵ Article D. 542-14 : « Le logement au titre duquel le droit à l'allocation de logement est ouvert doit être occupé à titre de résidence principale et répondre aux conditions suivantes :

(...)

2° Présenter une surface habitable globale au moins égale à seize mètres carrés pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de neuf mètres carrés par personne en plus dans la limite de soixante-dix mètres carrés pour huit personnes et plus. »

²⁶ Article 4 : « Le logement dispose au moins d'une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 mètres carrés et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 mètres, soit un volume habitable au moins égal à 20 mètres cubes. »

pourquoi l'article R. 441-14-1 prévoit dans son dernier alinéa que « si la situation particulière du demandeur le justifie, la commission peut, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne qui, se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L. 441-2-3, ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus ».

Exemple, pour une personne hébergée dans une structure d'hébergement, si le délai prévu par le décret n'est pas atteint mais qu'un rapport social conclut à la capacité de la personne à occuper un logement autonome, la commission peut déclarer la personne prioritaire et urgente.

En revanche, le dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 ne permet pas aux commissions de considérer comme prioritaires et urgentes des personnes qui ne relèveraient pas de l'une des situations mentionnées par la loi. En effet, la loi ne permet pas de désigner comme bénéficiaires du DALO des personnes qui n'entreraient dans aucune des catégories qu'elle prévoit et le décret ne crée pas une catégorie supplémentaire de personnes recevables. Le décret du 22 avril 2010 a modifié la rédaction de ce dernier alinéa afin de lever toute ambiguïté sur ce point. Ainsi, une commission ne peut, sous peine de méconnaître la loi, déclarer prioritaire et urgent une personne handicapée si le logement qu'elle occupe n'est pas manifestement suroccupé ou non-décent, car cela équivaldrait à créer une nouvelle catégorie (en l'occurrence les personnes handicapées) que la loi n'a pas prévue.

1.2.2 A l'inverse, le fait de satisfaire aux caractéristiques prévues par l'article R. 441-14-1 ne permet pas automatiquement d'être déclaré prioritaire et urgent

La commission dispose d'une latitude d'appréciation.

Exemples : pourront ne pas être désignées comme prioritaires et devant être logées en urgence :

- Une personne hébergée depuis 18 mois, mais qui ne serait pas considérée comme apte à s'intégrer dans un logement social classique.
- Une personne dont la commission considère, au vu du rapport mentionné à l'article L. 441-2-3 VII du CCH, que le manque de deux éléments de confort dans son logement ne crée pas un risque réel pour la santé ou la sécurité des occupants.
- La commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en rejetant la demande de logement au motif du refus de deux propositions de logement social adaptées et d'une expulsion pour trouble de voisinage dans un logement social en sous location ; ni la circonstance que la requérante avait fait l'objet d'une décision de justice prononçant son expulsion, ni le fait qu'elle vivait depuis 2005 dans une caravane ne constituaient des circonstances qui impliquaient que la commission fût tenue de reconnaître sa demande comme prioritaire²⁷.

1.2.3 Les limites du pouvoir d'appréciation : les critères sans incidence sur le caractère prioritaire et urgent

La commission ne saurait prendre en compte des éléments déclarés par les requérants qui n'entrent pas parmi les critères d'appréciation prévus par les textes.

Exemple : les problèmes de voisinage évoqués pour justifier le besoin d'un nouveau logement ne constituent pas des arguments susceptibles d'être examinés par la commission²⁸.

²⁷ 27CAA de Bordeaux, n°10BX00426 du 1er mars 2011.

²⁸ TA d'Orléans, n°0901139 du 22 septembre 2009.

2. La combinaison de la priorité et de l'urgence pour les recours-logement

L'article R. 441-14-1 du CCH précise que « La commission... se prononce sur le caractère prioritaire de la demande **et** sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement...» Le juge vérifie non seulement le caractère prioritaire de la demande, mais également l'urgence à procéder au relogement de la personne²⁹.

La commission doit combiner les deux éléments. La commission ne peut pas prendre une décision reconnaissant le caractère prioritaire de la demande (par exemple, en cas de délai anormalement long) et indiquer qu'il n'y a pas d'urgence au relogement. La commission désigne ou non le requérant comme bénéficiaire du DALO en fonction de la combinaison des deux éléments : caractère prioritaire de la personne et urgence à la loger.

Exemple : La requérante doit être regardée comme dépourvue de logement compte tenu du caractère précaire de son hébergement résultant à la fois des relations conflictuelles avec son ancien époux et des termes du jugement de divorce. La requérante justifie d'un besoin à être relogée en urgence³⁰.

Dans ce contexte, les demandes de confort, pour légitimes qu'elles puissent être, n'ont pas lieu d'être considérées comme prioritaires et urgentes. Mais si la commission considère que la situation du requérant est digne d'intérêt et pourrait être reconnue comme prioritaire, sans pour autant qu'elle réponde à la notion d'urgence, la commission peut user de la faculté qui lui est offerte par la loi de formuler une orientation du demandeur vers une solution qu'elle précise.

Exemples :

- Si une personne peut bénéficier d'un dispositif public tendant à capter des logements du parc privé afin d'y loger des personnes défavorisées (par exemple, une MOUS sur le parc privé), elle peut être réorientée vers ce dispositif.
- Une personne ayant rejeté une proposition de logement social car le logement ne se situe pas dans la localisation précise qu'elle souhaite peut se voir recommander de revenir vers le bailleur avec des souhaits de localisation portant sur un territoire plus étendu.

3. L'éligibilité à une offre d'hébergement suite à un recours-logement

La commission, si elle estime qu'une personne est prioritaire, mais que dans un premier temps une solution de type hébergement ou logement temporaire serait plus appropriée peut prendre une décision prévoyant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS.

En cas de diagnostic conduisant à la constatation que la personne n'est pas encore en capacité d'assumer le statut de locataire et si un accompagnement peut permettre de l'y conduire, la commission désigne la personne comme prioritaire pour être accueillie dans une structure d'hébergement, un logement de transition, etc.

La décision doit reposer sur un diagnostic précis.

Exemple : a été annulée pour erreur manifeste d'appréciation la décision de la commission qui a estimé qu'une offre de logement serait inadaptée mais a reconnu le demandeur prioritaire pour un accueil dans une structure d'hébergement alors que ses difficultés relatives à sa famille ont été surmontées, sa situation locative est saine, ses loyers sont à jour, ses ressources sont stables³¹.

La seule insuffisance des ressources anticipant un refus d'attribution d'un logement social n'est pas suffisante pour justifier la réorientation. De même, l'existence de dettes locatives importantes n'est pas automatiquement un motif de réorientation (qui risque d'être interprétée comme une sanction déguisée de la mauvaise foi). Dans certains cas, justifiés par un diagnostic social, il peut être pertinent de préconiser un accès au logement assorti d'une mesure d'accompagnement ciblée sur le logement et en particulier sur

²⁹ TA de Paris, n°0812600 du 20 novembre 2008 et CAA de Paris, n°09PA06667 du 12 juillet 2010.

³⁰ TA de Paris, n°0915074 du 12 février 2010.

³¹ TA de Melun, n°0902148 du 30 mars 2010.

la gestion de la dépense de logement ou un logement avec gestion locative adaptée. En revanche, dans d'autres cas, il convient de réorienter le ménage vers un hébergement provisoire afin de lui donner le temps de rétablir sa situation en termes de droit. La commission peut en outre orienter les personnes vers un service social ou le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) pour un éventuel accompagnement.

La commission apprécie si elle doit préconiser une formule parmi celles énoncées par la loi (logement de transition, résidence sociale, voire une pension de famille, RHVS ou une formule d'hébergement) avec ou sans accompagnement.

Le décret du 22 avril 2010 indique que dans le cas où la commission de médiation préconise un accueil dans un logement de transition ou un logement foyer, le préfet dispose de trois mois au lieu de six semaines pour proposer un tel accueil.

Le formulaire de recours amiable prévoit quant à lui que le demandeur indique s'il fait son recours en vue d'un hébergement ou en vue de l'une des trois autres solutions ; la rubrique hébergement mentionne comme exemples les CHRS et les CHU, ce qui laisse entendre que les recours DALO peuvent indifféremment viser tous les types d'hébergement et une rubrique libre lui permet d'apporter toute précision. Donc il y a là un élément que la commission peut trouver dans le dossier. Mais elle n'est pas obligée d'en tenir compte pour formuler sa préconisation. Par exemple, si un diagnostic social permet de penser que la personne aurait besoin d'un hébergement de stabilisation bien qu'elle souhaite un logement de transition, la commission pourra préconiser un hébergement.

II LA MISE EN OEUVRE DES PRINCIPES

A Les différentes situations

1. Personnes dépourvues de logement au sens strict

Par dépourvues de logement au sens strict, on entend les personnes ne disposant, ni d'un logement, ni d'un hébergement chez un tiers ou dans une structure d'hébergement. Il s'agit des personnes sans abri, à la rue ou ayant recours à des hébergements précaires, qui se différencient des locaux impropres à l'habitation qui sont par nature non adaptés à l'habitation.

En ce qui concerne les personnes qui résident à l'hôtel, la question est parfois posée de savoir si elles sont à considérer comme dépourvues de logement ou hébergées, l'enjeu étant que dans un cas aucun délai d'ancienneté de la situation ne peut être opposé au requérant, alors que dans l'autre, si. Il paraît possible de considérer ces personnes comme dépourvues de logement, sauf lorsqu'elles sont hébergées à l'hôtel à titre d'hébergement d'urgence financé par les pouvoirs publics.

La commission se prononce au vu d'un diagnostic social permettant notamment d'évaluer la capacité d'autonomie de la personne, notamment dans la perspective d'une possible décision de réorientation vers un hébergement provisoire permettant de la préparer à l'accès au logement et, si l'accès au logement paraît possible, afin de déterminer s'il est nécessaire de préconiser un accompagnement social, comme le prévoit la loi du 25 mars 2009³².

Exemples :

- A été considérée comme dépourvue de logement, la personne hébergée dans un local d'habitation du bail commercial constituant l'arrière-boutique d'un local commercial³³.
- N'a pas été pas considéré comme dépourvu de logement un demandeur en rétention.

³² Article L. 441-2-3 III du CCH.

³³ TA de Paris, n°0915074 du 12 février 2010.

La perte du logement consécutive ou prévisible suite à une rupture familiale est à prendre en compte.

Exemple : Le demandeur est considéré comme dépourvu de logement suite au jugement de divorce qui attribue le droit au bail afférent au domicile conjugal à l'ex-épouse de celui-ci³⁴.

En revanche, le risque, hors jugement d'expulsion, d'être dans le futur dépourvu de logement ne permet pas au demandeur de faire un recours pour ce motif.

Exemple : le souhait de s'installer dans une autre commune pour y trouver un emploi, sans produire de contrat de travail, ni promesse d'embauche, ne permet pas de considérer le demandeur comme dépourvu de logement³⁵.

2. Personnes hébergées chez des tiers : notion d'obligation alimentaire et examen des conditions actuelles d'hébergement

Parmi les personnes dépourvues de logement, un sous-ensemble est constitué des personnes hébergées chez des tiers. L'article R. 441-14-1 prescrit que la commission de médiation doit prendre en compte le cas échéant l'obligation alimentaire pouvant peser sur l'hébergeant. L'objectif de cette disposition était d'écarter du bénéfice du DALO les personnes hébergées chez leurs parents, pour des raisons tenant à leur jeune âge et ou à la poursuite d'études ou d'apprentissage, sans que l'absence de logement indépendant puisse être qualifiée de situation de mal logement justifiant la reconnaissance du DALO.

La prise en compte des droits découlant d'une obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil se fait de la manière suivante.

Compte tenu de l'extrême difficulté qu'il y aurait à rechercher si les personnes dépourvues de logements ne seraient pas susceptibles de pouvoir bénéficier d'une obligation alimentaire, soit en espèce, soit en nature, il semble opportun de faire application de cette disposition aux seuls requérants hébergés ou disposant d'un logement chez un ascendant ou un descendant.

Dans cette hypothèse, il convient de vérifier si les locaux servant au logement ou à l'hébergement du requérant présentent des caractéristiques adaptées tant au logement de l'occupant principal (lui-même, son conjoint et ses enfants encore à charge) qu'à celui du requérant. Autrement dit, il y aurait lieu, dans cette hypothèse, de rechercher si l'hébergement du bénéficiaire de l'obligation d'aliments n'aurait pas pour conséquence une suroccupation du logement ou des conditions inadmissibles sur le plan social (cohabitation dans une même pièce de personnes adultes de sexe différent ou difficultés relationnelles permettant de caractériser le caractère contraint de la situation de la personne hébergée, par exemple). Bien entendu, même si l'hébergement du requérant n'était pas source de suroccupation, le recours devrait cependant être accueilli favorablement si le logement était, par ailleurs, insalubre ou indécent, ce que la commission peut faire constater en demandant que lui soit remis le rapport prévu par l'article L 441-2-3 VII du CCH.

La commission peut faire application du dernier alinéa de l'article R 441-14-1 pour écarter l'application du critère d'exclusion tiré de l'existence d'une obligation alimentaire

Les tribunaux administratifs semblent appliquer strictement ce critère.

Exemples :

- Application au débiteur de l'obligation d'aliment alors même qu'il a perdu son emploi, qu'il projette de quitter son logement, qu'il existe une promiscuité avec le demandeur³⁶ ;
- Requérante hébergée chez son père avec son mari et son enfant qui vient de naître (après le prononcé de la décision) / risque de précarité du fait de la sur occupation non établie³⁷.

En revanche, **le juge écarte l'application du critère de l'obligation alimentaire en cas de situation de logement inacceptable.**

³⁴ TA de Versailles, n°0903324 du 8 avril 2010.

³⁵ CAA de Douai, n°08DA01948 du 18 février 2010.

³⁶ TA de Versailles, n°0905282 du 8 avril 2010.

³⁷ TA de Versailles, n°0903076 du 8 avril 2010.

Exemples : le juge qualifie d'erreur manifeste d'appréciation :

- Le fait de ne pas reconnaître comme prioritaire une personne qui depuis neuf ans dépose des demandes de logement, sans proposition, qui est hébergée avec ses trois enfants mineurs chez ses parents. La commission de médiation s'était fondée sur l'existence d'une obligation alimentaire alors que le logement des parents était dépourvu de chauffage et de sanitaires³⁸.
- Le fait d'opposer l'obligation d'aliments au requérant sans tenir compte de la durée de son l'hébergement (10 ans) chez sa mère, de la situation professionnelle de celui-ci et de son âge (né en 68). Par ailleurs, le logement était inadapté (16 m²) à la composition familiale³⁹.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'obligation d'aliments aurait donné lieu à une action judiciaire qui se serait traduite par la perception d'une pension alimentaire par le requérant, le montant de cette pension devrait être pris en compte au titre de ses ressources.

3. Personnes sortant de centres d'hébergement, d'un logement de transition ou d'un logement-foyer

Pour les personnes sortant d'une structure d'hébergement ou d'un logement de transition, la commission se prononce, si possible, au vu d'un diagnostic social établi par le gestionnaire, permettant d'évaluer la capacité d'autonomie de la personne et, le cas échéant, la nécessité d'un accompagnement vers et dans le nouveau logement. Si la personne est sous-locataire dans le parc social, la commission peut s'appuyer sur le résultat de l'examen périodique prévu à l'article L. 441-8-3 du CCH⁴⁰.

En cas de séjours dans plusieurs structures (consécutives ou non), la durée globale de l'hébergement est à prendre en compte.

La commission peut faire application du dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 pour écarter l'application du critère d'exclusion tiré de la non-atteinte des durées prévues.

Exemple : le juge administratif a admis que, bien qu'ayant fait sa demande en tant que résidente d'une structure d'hébergement depuis moins de six mois, la situation d'une requérante et celle de ses deux enfants constituaient une urgence qui justifiait de prononcer la suspension de la décision de rejet de la commission de médiation⁴¹.

4. Personnes logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, et présentant un handicap ou ayant au moins une personne à charge présentant un tel handicap ou un enfant mineur

La loi requiert le **cumul de deux conditions** :

- l'une portant sur le logement (suroccupé ou non décent) ;
- l'autre, sur le statut de la personne (personne handicapée ou enfant mineur ou handicapé).

L'existence d'un handicap chez le requérant ou chez une personne à charge ne suffit donc pas à elle seule à faire entrer la personne dans la catégorie prévue par la loi, ni a fortiori à obtenir la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent d'une demande de logement. La circonstance d'une situation de handicap n'est invocable que s'il est également apporté la preuve que le logement est manifestement suroccupé ou indécents⁴².

Exemple : La localisation au quinzième étage d'un logement n'est pas suffisante pour considérer la demande d'une personne handicapée comme prioritaire et urgente⁴³.

³⁸ TA de Versailles, n°0807983 du 9 janvier 2009.

³⁹ TA de Paris, n°0901356 du 29 avril 2010.

⁴⁰ Article 98 de la loi du 25 mars 2009 et décret n° 2010-1564 du 15 décembre 2010 publié au JO du 17.

⁴¹ TA de Paris, n°0807829 du 20 mai 2008.

⁴² CAA de Paris, n°10PA01495 du 15 novembre 2010. De plus, la Cour a même précisé que les personnes handicapées ne sauraient prétendre au bénéfice des dispositions du dernier alinéa de l'article R.441-14-1 du CCH que dans l'hypothèse où elles justifient d'un logement sur-occupé ou indécents : CAA de Douai, n°11DA00129 du 19 janvier 2012.

⁴³ TA de Paris, n° 0813886 du 29 janvier 2009.

Les deux conditions sont cumulatives : l'inadaptation du logement au handicap de la personne ne saurait constituer un motif suffisant si le logement n'est, ni suroccupé, ni non décent.

Exemple : La seule situation d'un logement inadapté à un handicap et le souhait de recevoir ses enfants pendant les vacances scolaires ne suffisent pas à établir le caractère erroné de la décision de rejet de la commission⁴⁴.

Les deux conditions ne sont pas liées : il suffit que la personne soit handicapée **et** qu'elle habite un logement suroccupé ou non décent ; il n'est pas nécessaire que soit démontrée l'inadaptation du logement au handicap de la personne.

Toutefois, la commission de médiation qui prononce un rejet peut faire des préconisations pour qu'une solution soit apportée, même si elle ne se situe pas dans le cadre du DALO.

4.1 Non-décence

L'article L. 441-2-3 VII prévoit que lorsque la commission de médiation est saisie d'un recours au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou non décent d'un logement, celle-ci statue au vu d'un rapport effectué par un opérateur spécifiquement mandaté ou par les services sanitaires de l'Etat ou de la commune.

La commission s'appuie sur ce rapport. S'il y a eu une décision de justice, la commission la prend en compte. Les jugements constatant la non-décence doivent depuis la loi du 25 mars 2009 être transmis au préfet⁴⁵. La commission n'a pas à exiger un arrêté de péril pour attester que le logement présente au moins l'un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002. La non-décence à prendre en compte par les commissions de médiation : l'article R. 441-14-1 prévoit que le logement doit présenter un risque pour la santé ou la sécurité portant sur au moins l'un des points énumérés dans l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou qu'il manque **deux** des éléments d'équipement et de confort, alors qu'aux termes du décret du 30 janvier 2002, l'absence ou de la non-conformité **d'un seul** élément suffit à caractériser la non-décence. Les commissions peuvent déroger à ce critère (dernier alinéa de l'article R. 441-14-1).

4.2 Notion de suroccupation

L'article R. 441-14-1 prévoit que pour être suroccupé un logement doit avoir une surface inférieure aux surfaces prévues en matière d'allocation de logement (2° de l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale) ou, pour une personne seule, une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du décret du 30 janvier 2002. Ces normes assez rigoureuses paraissent conformes à la volonté du législateur qui a posé comme critère la suroccupation manifeste. Néanmoins, comme elles ne permettent pas de prendre en compte la suroccupation que peuvent subir des ménages de plus de 8 personnes, ni des éléments tels que la configuration du logement (nombre de pièces), le sexe des enfants..., la commission peut utiliser la souplesse offerte par le dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 du CCH pour retenir, le cas échéant, la suroccupation dans des situations qui ne correspondent pas exactement aux critères prévus par le décret.

4.3 Notion de handicap

La qualification de « handicapé » n'est pas restrictive a priori. Elle n'est pas limitée à des personnes lourdement handicapées, présentant des problèmes majeurs de mobilité ou de restriction d'autonomie rendant incompatible le maintien dans leur logement.

La loi se réfère en effet à la définition la plus généraliste, celle posée par l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles (CASF): « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de la participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs

⁴⁴ TA de Grenoble, n°0905205 du 6 avril 2010.

⁴⁵ Loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, article 20-1.

fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitive ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. »

La mise en œuvre des dispositions de la loi DALO nécessite en conséquence qu'elle soit subordonnée à la production auprès de la commission d'un titre ou droit permettant de justifier que la personne présente un handicap conforme à cette définition.

Ces titres ou droits peuvent être de nature variée :

1. Notification d'une décision de la commission départementale de l'éducation spécialisée (CDES) (s'agissant d'enfants handicapés) ou de la COTOREP (s'agissant d'adultes 45 Loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, article 20-1 23 handicapés), pour des décisions intervenues avant la mise en place, en 2006, de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).
2. Notification d'une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), mentionnée à l'article L.241-5 du CASF.

Ces décisions peuvent être relatives à : la reconnaissance d'un taux d'incapacité ; l'attribution de la carte d'invalidité, de la carte de stationnement ; l'attribution d'une prestation ; allocation pour l'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), allocation aux adultes handicapés (AAH), allocation compensatrice tierce personne (ACTP), prestation de compensation (PCH) ; la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) ; une orientation professionnelle ou vers un établissement ou service spécialisé.

3. Notification par l'organisme de rattachement d'une pension civile ou militaire d'invalidité (code de la sécurité sociale : Articles L.341-1 à L. 341-16 et R341-1 à R. 342-6 ; loi 84-46 du 11 janvier 1984 (régime des fonctionnaires) ; code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerres).
4. Notification par l'organisme de sécurité sociale de rattachement d'une rente d'incapacité permanente (IPP), accident du travail et maladie professionnelle.

5. Personnes menacées d'expulsion sans relogement

L'existence d'un jugement ordonnant l'expulsion permet, selon l'article R. 441-14-1, de considérer que la personne relève de la catégorie des personnes menacées d'expulsion (sous-entendu sans relogement si effectivement aucun relogement n'a été obtenu).

La nécessité d'une décision de justice prononçant l'expulsion est confirmée par les tribunaux administratifs.

Exemples :

- Une lettre de l'huissier chargé de recouvrer une dette de loyer qui se borne à indiquer qu'une procédure d'expulsion pourrait être engagée si la dette n'était pas honorée ne saurait constituer une véritable justification d'une mesure immédiate d'expulsion⁴⁶.
- En l'absence d'une décision de justice prononçant son expulsion du logement, le simple fait de se voir notifier par son bailleur une obligation de quitter son logement est insuffisant⁴⁷.
- Le requérant qui soutient être menacé d'expulsion ne le justifie pas par des lettres du bailleur lui donnant congé du logement six mois plus tard alors que ses revenus sont tels qu'il pourrait prétendre à un autre logement, il n'établit pas être dans une situation particulière telle que sa demande puisse être reconnue comme prioritaire bien que ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques du dernier alinéa de l'article R.441-14- 1 du code de la construction et de l'habitation⁴⁸.

⁴⁶ CAA de Douai, n°08DA01948 du 18 février 2010.

⁴⁷ TA de Paris, n° 0808731 du 29 janvier 2009.

⁴⁸ CAA de Paris, n°09PA07163 du 7 février 2011.

La commission doit évaluer si la personne peut être considérée comme prioritaire et à reloger d'urgence. Le DALO doit être accordé quand l'expulsion est certaine et inévitable. En revanche, si la commission dispose d'éléments lui permettant de considérer que des mesures de prévention sont ou peuvent être mobilisées qui pourraient permettre d'éviter l'expulsion, le recours amiable peut être rejeté. La commission préconise alors dans sa décision de rejet une orientation vers les dispositifs de prévention et elle les actionne.

Néanmoins, la commission doit évaluer l'ampleur du risque d'expulsion effective (et inversement la probabilité que l'expulsion soit évitée ou qu'un relogement intervienne avant l'intervention de l'expulsion) et la date à laquelle la personne risque de se trouver sans logement si la commission de médiation n'a pas pris de décision favorable.

Elle prendra notamment en compte l'état d'avancement des procédures engagées pour obtenir l'expulsion et l'état d'avancement des dispositifs de prévention des expulsions ou de relogement mis en œuvre par les autorités publiques. Certains observateurs appellent de leurs vœux la fixation d'un critère unique d'éligibilité. Cela n'est pas possible car il existe une grande variété de situations qui n'ont pas la même valeur au regard de la notion d'urgence à reloger. Le critère essentiel est que les dispositifs de prévention ne jouent pas ou ne jouent plus et qu'aucun relogement n'est prévisible : Tant qu'une mesure certaine de maintien dans les lieux ou de relogement n'est pas en vue, le requérant doit être reconnu comme prioritaire et à reloger d'urgence. Il faut donc examiner les faits : selon les départements, les procédures de traitement social interviennent, soit avant, soit après le jugement. La saisine de la commission de médiation vaut signalement du cas à la commission spécialisée de coordination de la prévention des expulsions. Cette commission peut être saisie aux fins d'avoir un point de la situation de la personne et de déclencher des actions coordonnées de prévention de l'expulsion.

En revanche, la décision d'accorder le concours de la force publique ne doit pas être la condition pour accorder le DALO, d'une part, parce que la décision de la commission risque d'intervenir trop tard, d'autre part, parce que cela paraît donner une prime au non respect de la décision de justice. Le juge administratif censure fréquemment les décisions de rejet fondées sur l'absence de décision accordant le concours⁴⁹.

La commission doit tenir compte du laps de temps qui sera nécessaire pour reloger les ménages qu'elle aura déclarés prioritaires et à loger en urgence.

Dans le cas où le ménage est **expulsé avant** le prononcé de la décision de la commission, la commission peut néanmoins examiner le recours amiable **en substituant au motif de saisine « menacé d'expulsion » le motif « dépourvu de logement »**.

5.1 Les expulsions pour impayés

Des délais pour quitter les lieux peuvent avoir été accordés. Mais ils ont été réduits de trois à un an⁵⁰. En outre, dans le cadre des mesures de prévention des expulsions, un plan d'apurement peut avoir été mis en place dont il convient de vérifier s'il est respecté ou s'il a des chances d'être respecté. Le juge peut par ailleurs avoir accordé des délais permettant de mettre en place un plan d'apurement.

Mais, le juge administratif admet rarement que la demande puisse perdre son caractère d'urgence au vu de délais accordés ou supposés permettre de différer l'expulsion.

Exemple : le fait que l'intéressé ne puisse être expulsé au cours des 6 prochains mois, conformément au délai de 5 mois accordé par le juge de l'exécution et à l'interdiction des expulsions au cours de la période de la trêve hivernale, n'est pas de nature à retirer à sa demande de logement son caractère urgent (annulation de la décision de la commission qui avait refusé de reconnaître le caractère prioritaire et urgent)⁵¹.

Il convient de distinguer le parc privé (où il faut intervenir rapidement) du parc public, où le déroulement est différent.

⁴⁹ Exemple : TA Amiens N° 1000526 du 29 juin 2010.

⁵⁰ Article 57 de la loi du 25 mars 2009.

⁵¹ TA de Lyon, n°0905825 du 2 mars 2010.

5.2 Les expulsions pour vente ou reprise

Les jugements d'expulsion faisant suite à une résiliation pour vente ou reprise du logement dans le parc privé peuvent être traités différemment des résiliations pour impayé de loyer. En cas de congé pour vente ou reprise, avec un bail arrivé à échéance, il convient d'apprécier si la personne, est ou non en mesure de se reloger par ses propres moyens ou bénéficie d'un droit au relogement existant par ailleurs et si elle a fait en vain des démarches, soit dans le parc public, soit dans le parc privé, tendant à trouver une solution ou à faire valoir ce droit. Il est alors possible de faire application du dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 pour considérer que l'urgence du relogement est constituée même sans jugement.

6. Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation, en logement insalubre ou dangereux, ou non décents : comment gérer le principe de subsidiarité du DALO par rapport au droit relatif à la lutte contre l'habitat indigne

L'article L. 441-2-3 VII prévoit que lorsque la commission de médiation est saisie d'un recours au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou non décent d'un logement, celle-ci statue, au vu d'un rapport effectué par un opérateur spécifiquement mandaté ou par les services de l'ARS ou du maire. En cas de refus de l'occupant de laisser visiter le logement, la commission ne saurait le désigner comme prioritaire et urgent.

Le recours constitue un signalement, au sens de la lutte contre l'habitat indigne. Les autorités compétentes ainsi informées sont tenues de prendre les mesures qui s'imposent en cas de danger pour la santé ou la sécurité. Les constats faits à ce titre peuvent valoir rapport pour la commission de médiation.

Si les locaux concernés sont déjà frappés d'une mesure de police un rapport présentant l'état d'avancement de la mesure de police sera produit : l'objectif est de réactiver, si besoin, l'application effective des arrêtés de police, par substitution du maire ou du préfet au propriétaire défaillant et aux frais de celui-ci : travaux d'office, hébergement dans l'attente de la réalisation des travaux ou relogement. Ce rapport doit indiquer le calendrier de mise en œuvre des mesures.

Dans le cas contraire, la mise en œuvre de la mesure de police doit se faire en parallèle de l'instruction du recours amiable DALO et en conséquence la commission de médiation tient compte de leur état d'avancement quand elle se prononce.

L'article L. 521-3-3 donne au préfet et au maire les mêmes prérogatives que celles que détient le préfet en application de l'article L. 441-2-3 du CCH relatif au DALO pour reloger ou héberger les occupants de locaux frappés d'une mesure de police : pouvoir de désignation, voire d'attribution d'un logement.

Nécessité d'établir l'insalubrité :

Exemples :

- Le résultat de l'enquête menée par le service communal d'hygiène et de santé de Lille, faisant état de la seule présence d'humidité sur le mur au-dessus de la fenêtre, n'est pas de nature à établir, malgré les certificats médicaux de l'état de santé de son dernier fils, que le logement présente une humidité dangereuse pour sa santé ;
- La mention de la présence de souris constatée lors de la même enquête ou que des blattes y soient visibles, n'établit pas le caractère dangereux ou insalubre du logement⁵².
- Le requérant, handicapé, se prévaut d'attestations médicales, qui énoncent que son état de santé est incompatible avec son logement, et d'un rapport du service communal d'hygiène et de santé qui relève la présence de moisissures et de salpêtre sur de nombreux murs, l'absence de grilles d'évacuation d'air vicié dans les sanitaires et la cuisine. Toutefois, il ne démontre pas par ces seuls documents que son logement présenterait

⁵² CAA de Douai, n°09DA00628 du 6 mai 2010.

un caractère insalubre ou dangereux. Il n'établit pas davantage que son logement présente un des risques pour la santé ou la sécurité énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002⁵³.

Subsidiarité du DALO par rapport au droit commun :

La commission doit privilégier la procédure de lutte contre les cas d'habitat indigne révélés par la saisine de la commission, dans la mesure où :

- Elle permet de mettre le propriétaire devant ses responsabilités⁵⁴ et de ne pas substituer un droit au logement ou à l'hébergement garanti par l'Etat à une obligation à la charge du propriétaire.
- Elle évite d'alimenter des filières pour les marchands de sommeil, les bénéficiaires du DALO étant immédiatement remplacés par le futur bénéficiaire du DALO si aucune procédure n'est enclenchée.
- Les différentes procédures applicables en matière de salubrité et de sécurité publiques permettent, dans la plupart des cas, de mettre fin aux désordres et aux dangers, voire de réhabiliter le bâti, et donc de maintenir les populations sur place, une fois les travaux réalisés, et ceci sans augmentation du loyer.

En conséquence, la commission doit évaluer le degré d'urgence du relogement ou de l'hébergement au regard de la gravité des faits décrits dans le rapport de visite et de l'avancement des procédures.

Il convient donc :

- de tenir compte de la situation du logement caractérisée par les services compétents (services publics - ARS, Service Communal d'Hygiène et de Santé - SCHS⁵⁵-, CAF-, opérateurs dans les zones en cours d'OPAH, de PIG, prestataires extérieurs) ;
- de voir où en est la procédure (inexistante, lancée et qui avance, en sommeil) et d'évaluer la crédibilité de l'action engagée si c'est le cas. **La priorité à donner au droit commun est subordonnée au fait que les dispositifs fonctionnent.** Les éléments que la commission peut prendre en compte pour considérer que le dispositif de droit commun fonctionne sont notamment les suivants : date prévue de passage en CODERST, courrier de rappel au propriétaire si délai de la procédure est échu, mise en demeure au propriétaire de faire les travaux, avant le démarrage des travaux d'office...
- et de décider d'accorder le DALO (ou non) compte tenu de la situation concrète dans laquelle serait l'intéressé s'il n'en bénéficiait pas. Ce sera le cas notamment si la procédure s'est enlisée et ne peut déboucher à court terme ou si la situation relève d'un caractère d'urgence au sens de la législation de l'habitat indigne : danger pour la santé des personnes. Dès lors, la commission de médiation peut ne pas accueillir favorablement les recours amiables formés par des occupants de locaux frappés d'une mesure de police, dès lors qu'elle a la certitude que le préfet ou le maire fait usage de ces nouveaux pouvoirs et que le relogement ou l'hébergement aura lieu dans des délais raisonnables.
- Exemple : Logement frappé par un arrêté d'insalubrité réparable, prescrivant un hébergement provisoire aux frais du propriétaire. Le délai fixé par cet arrêté n'est pas échu au jour où la commission avait pris sa décision. Le requérant bénéficiait donc d'un droit à l'hébergement ou au relogement temporaire en application des articles L. 521-1 et suivants du CCH : la commission a pu sans commettre d'erreur de droit rejeter son recours.

⁵³ CAA de Bordeaux, n°09BX02376 du 1er février 2011.

⁵⁴ En cas d'insalubrité réparable le propriétaire est tenu de fournir gratuitement, si c'est prescrit par le maire ou le Préfet dans l'arrêté, dans l'attente de la réalisation des travaux, un logement provisoire, appelé « hébergement » au sens de la LHI dont il assure le paiement du loyer.

⁵⁵ Ces services existent dans 208 communes, et disposent des attributions de la délégation territoriale de l'ARS (DIAHL), en matière de lutte contre l'habitat insalubre. Ils sont situés généralement dans des communes importantes. Ils bénéficient d'une dotation propre à cet effet.

Prise en compte de la procédure engagée par la ville ou le préfet pour remédier à l'insalubrité et des délais qu'elle impose au propriétaire pour faire effectuer les mesures prescrites :

Exemples :

- Demandeur considéré comme non prioritaire et urgent au motif qu'un contrôle des locaux a été assorti d'une demande au propriétaire et au syndic de faire effectuer les travaux. Qu'un courrier de la Préfecture du 6 janvier 2009, informe le propriétaire que les travaux visant à supprimer l'accessibilité au plomb seront exécutés prochainement à ses frais. Dans ces conditions, la commission, à la date à laquelle elle statue, le 26 juin 2009, a pu légalement estimer que le demandeur n'était pas prioritaire et urgent⁵⁶.
- Caractère récent de l'arrêté d'insalubrité comportant obligation de travaux et d'hébergement provisoire ; l'intéressée pouvant, alors, prétendre à un droit au relogement provisoire en application des dispositions des articles L. 521-1 et L. 521-3-1 du code de la construction et de l'habitation ; rejet de la demande au titre du DALO⁵⁷.
- Impossibilité d'opposer au demandeur un droit à hébergement ou à relogement à la charge de son bailleur sur le fondement de l'article L.521-1 du code de la construction et de l'habitation quand la procédure prise par la commune est une simple mise en demeure de faire des travaux, au titre du règlement sanitaire départemental, procédure qui ne permet pas de prescrire un hébergement ou un relogement à la charge du propriétaire⁵⁸.
- Absence de carence du syndic, du propriétaire du logement ou de l'Etat à réaliser les travaux, ou à reloger l'intéressé, en cas de persistance des désordres, les délais fixés par l'arrêté de péril n'étant pas échus ; rejet de la demande⁵⁹.

Prise en compte également de l'attitude du demandeur dans le cadre de la procédure engagée pour remédier à l'insalubrité de son logement.

Exemple : la carence de la requérante à libérer les lieux le temps nécessaire à l'exécution des travaux de réfection par le propriétaire peut lui être opposée⁶⁰.

7. Personnes en délai anormalement long n'ayant pas obtenu d'offre de logement

Lorsque la commission est saisie sur ce seul motif du délai dit « anormalement long », la commission s'attache :

- d'une part, à vérifier l'ancienneté de la demande au regard du délai applicable dans le département et fixé par arrêté préfectoral⁶¹,

Exemple : Pour que le délai anormalement long courre, encore faut-il que la demande soit bien renouvelée : M. X a déposé une demande en 2005, mais n'a pas répondu à la demande de renouvellement ; alors même qu'il a effectué une nouvelle demande en 2007, il ne saurait se prévaloir d'une ancienneté acquise depuis 2005⁶². De même, dans l'hypothèse de plusieurs demandes qui ont été annulées en 2003, 2008 et 2010 en raison du non-renouvellement par le requérant au fichier PLS⁶³.

- d'autre part, à regarder si cette demande n'a fait l'objet d'aucune proposition adaptée ;
- et enfin à évaluer l'urgence de la situation du demandeur⁶⁴.

⁵⁶ TA de Paris, n°0916632 du 29 avril 2010.

⁵⁷ TA de Paris, n° 0807381 du 26 février 2009.

⁵⁸ TA de Versailles, n°0902879 du 15 avril 2010.

⁵⁹ TA de Paris, n°0907654 du 12 février 2010.

⁶⁰ TA de Paris, n° 0903276 du 12 février 2010.

⁶¹ En l'absence d'arrêté préfectoral fixant ce délai, aucun recours amiable ne peut prospérer sur ce motif. Dans un cas, une demande de logement datant de 1980 a ainsi pu ne pas être déclarée en délai anormalement long. On peut s'interroger sur la possibilité qu'aurait un requérant de rechercher la responsabilité de l'Etat pour ne pas avoir pris cet arrêté.

En tout état de cause, il n'appartient pas à la commission de médiation de se substituer au préfet pour apprécier ce délai : CAA de Paris, n°10PA01246 du 24 février 2011.

⁶² CAA de Marseille, n°09MA02884 du 20 décembre 2010.

⁶³ CAA de Lyon, n°10LY02612 du 7 mars 2011.

⁶⁴ Dans le cadre de l'examen des demandes soumises au délai fixé à l'article L.441-1-4 et qui, satisfaisant à cette condition, doivent être regardées comme prioritaires ; la commission n'est pas tenue de regarder le demandeur comme devant être logé d'urgence et dispose d'un large pouvoir d'appréciation de l'urgence en fonction de critères objectifs qui peuvent caractériser une

En effet, ce cas de saisine suppose les deux éléments : le dépassement du délai et l'absence d'offre. Le fait d'attendre en vain au-delà du délai fixé par le préfet ne saurait suffire à conférer une priorité au sens du DALO, dès lors que certaines demandes comportent des exigences précises ou de confort que le DALO n'a pas vocation à satisfaire. On est donc fondé à s'interroger sur les raisons pour lesquelles la demande n'a pas abouti. S'il est possible qu'une discrimination soit à l'origine de la situation, la personne sera naturellement éligible.

En revanche, les personnes qui souhaitent une localisation précise et ont refusé des offres adaptées à leurs besoins et capacité mais localisées ailleurs ne devraient pas être reconnues prioritaires et à loger d'urgence. Une attention particulière sera portée aux propositions qui ont été faites le cas échéant, car si des propositions adaptées de logement ont été refusées par l'intéressé, sa demande de logement reste valable, mais le DALO, qui permet de faire passer la demande avant d'autres demandes en attente, n'a pas à être reconnu. La commission doit recevoir du ou des bailleurs en charge de la demande « tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et les motifs invoqués pour expliquer l'absence de proposition⁶⁵ ». La recherche des causes de l'absence de proposition adaptée est un élément important pour l'appréciation de la commission, qui appréciera si cette situation peut résulter d'une discrimination ou si, à l'inverse, elle est la conséquence des exigences du demandeur en termes de localisation ou de caractéristiques du logement demandé.

Pour évaluer l'urgence de la situation du demandeur (l'ancienneté de la demande ne constitue pas à elle seule un facteur déterminant), le degré d'inadaptation de la situation actuelle de logement (taille en particulier comparée aux critères de sur occupation prévus par l'article R. 441-14-1) sera pris en compte⁶⁶.

En revanche, le rejet ne doit pas être motivé par la référence à une autre catégorie mentionnée par la loi, sous peine de se voir reprocher par le juge d'avoir ajouté des conditions non prévues par la loi pour les recours émanant de cette catégorie de personnes.

S'agissant de demandes de mutation au sein du parc social, leur traitement relève d'abord de la responsabilité des bailleurs et des réservataires. Leur rejet peut s'accompagner d'une préconisation et d'un signalement au bailleur et aux réservataires concernés. Le rejet est parfois censuré par le juge.

Exemple : la commission a commis une erreur de droit en se fondant sur la seule circonstance que l'intéressée était déjà logée dans un parc locatif social pour en déduire qu'elle ne pouvait bénéficier du DALO⁶⁷.

Toutefois, le DALO étant le droit à obtenir un logement adapté à ses besoins et à ses capacités, une personne qui disposerait déjà d'un logement répondant à ces conditions peut voir son recours rejeté sur ce fondement.

Exemple : une commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que la requérante bénéficiait déjà d'un logement adapté à ses capacités et besoins et n'était pas en situation d'urgence, bien qu'elle n'ait reçu aucune proposition de logement dans le délai réglementaire. La volonté de trouver un emploi dans une région offrant plus de possibilité de travail a été rejetée car la disposition d'un logement n'était pas un préalable indispensable à la recherche d'un emploi⁶⁸.

telle urgence : TA de Montpellier, jugements n°1002395 et n°1002090 du 17 décembre 2010. Voir aussi CAA de Nancy, n°10NC00454 du 21 mars 2011.

⁶⁵ Article L. 441-2-3 du CCH II.

⁶⁶ Requérant logé avec son épouse et ses deux enfants dans un type 3 de 55 m² (superficie supérieure à la superficie minimale), dont le logement n'est pas suroccupé, n'apporte aucun élément de nature à établir que le logement ne serait pas adapté à sa situation familiale : jugement du TA de Montpellier, jugements n°1002395 et n°1002090 du 17 décembre 2010.

⁶⁷ TA de Versailles, n°0904361 du 15 avril 2010.

⁶⁸ CAA de Nancy, n°10NC00454 du 21 mars 2011.

B Elaboration, motivation et contenu de la décision

1. Elaboration de la décision : instruction

Afin de permettre à la commission de prendre sa décision en toute connaissance de cause, le service instructeur peut demander au requérant des précisions sur sa situation. Lorsqu'il existe une demande de logement social connue, le service peut rapprocher le dossier de recours amiable du dossier de demande de logement social. Il peut solliciter les bailleurs sociaux pour obtenir des informations. En effet, la loi prévoit que la commission doit recevoir de la part des bailleurs sociaux ayant eu à connaître la demande ou ayant connaissance du parcours logement de l'intéressé tous les éléments pouvant l'éclairer.

La réforme de l'enregistrement des demandes de logement social (le « numéro unique ») par la loi du 25 mars 2009 a mis fin à la distinction entre demande de numéro unique et demande de logement social. L'ensemble des informations nécessaires à l'instruction de la demande est désormais enregistré à l'occasion de la délivrance du numéro unique, dans le fichier départemental, ou régional en Ile-de-France. Les demandes anciennes ont été intégrées dans le nouveau système d'enregistrement à l'occasion de leur renouvellement et au moyen du nouveau formulaire national. Dès lors, ce système est une source d'informations beaucoup plus fiable et riche que par le passé. L'article R. 441-2-6 prévoit un accès spécifique à ce fichier du service de l'État qui assure le secrétariat de la commission de médiation.

Le service instructeur peut également recueillir des informations auprès des services sociaux et du SIAO. La commission doit en effet disposer d'éléments de nature sociale afin d'apprécier la situation de l'intéressé, non seulement pour déterminer si le DALO doit lui être reconnu, et dans l'affirmative, s'il convient de lui attribuer un logement ou un hébergement ou un logement de transition, mais aussi pour déterminer les caractéristiques du logement à attribuer ou dire quelle forme d'hébergement ou de logement de transition il convient de lui proposer et préciser, le cas échéant, s'il faut lui proposer un accompagnement ou un diagnostic social. Ces éléments peuvent être fournis par les services sociaux des collectivités territoriales, des structures d'hébergement, du SIAO ou des CAF dont le secret professionnel est levé par la loi du 25 mars 2009 vis-à-vis de la commission de médiation. Ils peuvent provenir des instances du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (article L. 441-2-3 II issu de la loi du 25 mars 2009).

Dans le cas où le requérant n'est pas déjà connu de ces services, la commission peut demander, si le service instructeur ou le secrétariat ne l'a pas déjà fait, qu'une évaluation sociale de la situation du ménage soit effectuée⁶⁹.

En cas de saisine sur le fondement d'un logement impropre, insalubre ou dangereux ou non décent, le service doit se procurer le rapport sur le logement (ou le faire faire), ou sur l'état d'avancement de la procédure.

Les décisions de rejet (irrecevabilité ou inéligibilité) et les décisions favorables ou de réorientation d'un recours-logement vers un hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS, ne peuvent être prises que par la commission. Le secrétariat ne peut prendre aucune décision sur les recours amiables.

En revanche, la lettre d'accompagnement de la notification, lorsqu'elle existe, peut être signée par tout représentant du service de l'Etat qui assure le secrétariat de la commission.

⁶⁹ Article R.*441-14 du CCH.

2. Motivation de la décision

■ La commission doit statuer en fonction du contenu de la demande

Exemple : le requérant ne peut contester la décision de la commission en tant qu'elle ne le déclare pas prioritaire pour l'attribution d'un logement alors qu'il avait fait un recours en vue d'une offre d'hébergement⁷⁰.

■ La commission doit statuer sur tous les motifs invoqués à l'appui de la demande

Exemple : La requérante avait invoqué dans sa demande le fait qu'elle était inscrite sur la liste des demandeurs de logement social depuis 2001, qu'elle n'avait reçu aucune proposition de logement adapté depuis un délai anormalement long; qu'en admettant même que ce critère n'était pas susceptible d'être pris en compte par la commission, il appartenait à celle-ci d'en faire mention dans sa décision dès lors que le dossier de demande fourni par l'intéressée comportait une rubrique à cet effet⁷¹.

La commission peut décider de retenir un motif différent de celui qui a été invoqué par le demandeur si le motif adéquat ressort de l'analyse du dossier (formulaire + pièces) et que les justifications de ce motif figurent dans le dossier fourni par le requérant complété, le cas échéant, par l'administration (par exemple : rapport sur l'insalubrité ou l'indécence). En revanche, la commission n'est pas tenue de rechercher si un motif différent de celui qui est invoqué existe, ni de rechercher d'office les éléments lui permettant de vérifier si un tel fondement existe⁷².

La commission doit statuer en fonction des éléments existants à la date de sa décision (éléments postérieurs non pris en compte par le juge administratif).

Exemples :

- Une attestation pour quitter les lieux postérieure à la décision de la commission n'est pas prise en compte⁷³.
- Si la requête est fondée sur l'intervention d'un jugement d'expulsion postérieur à la décision, ce jugement ne peut être invoqué à l'appui d'un recours contentieux contre une décision de rejet. Il appartiendra à l'intéressé de présenter le cas échéant, une nouvelle demande justifiant de l'évolution ainsi intervenue dans sa situation⁷⁴.

Toutes les décisions des commissions de médiation doivent être motivées. Les motifs doivent permettre :

- au requérant de comprendre le sort fait à son recours ;
- aux services concernés de donner la suite qui convient à la décision ;
- au juge administratif de juger du bien-fondé de la décision.

Il faut donc :

- dans les décisions défavorables – logement et dans les décisions de réorientation d'un recours logement vers un hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS, que soient expliqués les faits qui justifient la décision et les éléments pris en compte ;
- dans les décisions favorables – logement, que le motif retenu ou retenu à titre principal soit mentionné.

La motivation doit concerner les faits pris en compte et les qualifier. Elle ne doit en aucun cas se fonder sur une règle ou un critère non prévu par les textes. Par exemple, pour rejeter le recours d'une personne

⁷⁰ TA de Melun, n°1002460 du 21 mai 2010.

⁷¹ TA de Paris, n° 0905914 du 12 février 2010.

⁷² CAA de Paris, n°09PA06667 du 12 juillet 2010 (le requérant, ayant fait une demande uniquement au titre de l'absence de logement, reprochait à la commission de ne pas avoir examiné sa demande au titre du délai anormalement long. La Cour aurait pu s'en tenir là pour rejeter ce moyen. Cependant, elle précise aussi qu'elle n'avait pas à rechercher d'office les éléments pour vérifier le caractère anormalement long ... : dans l'affaire, le requérant n'avait pas transmis ses demandes de renouvellement de logement à la commission ; il reprochait à la commission de ne pas avoir recherché d'elle-même ces renouvellements car elle en avait les moyens.) et CAA Paris, n°10PA03199 du 16 mai 2011.

⁷³ CAA de Paris, n°09PA03014 du 16 novembre 2009.

⁷⁴ TA de Paris, n°080629 du 29 janvier 2009.

menacée d'expulsion, une commission peut dire que, vu l'état d'avancement de la procédure, l'expulsion n'est pas proche et que des mesures sont prises pour l'éviter et qu'en conséquence, l'urgence n'est pas constituée.

En revanche, elle ne doit pas fonder le rejet sur le fait que le concours de la force publique n'a pas été demandé, car cela équivaldrait à créer une catégorie juridique qui n'existe pas : la catégorie des personnes menacées d'expulsion à l'encontre desquelles le concours de la force publique a été demandé.

Les tribunaux administratifs contrôlent le contenu de la motivation et censurent les décisions des commissions qui sont affectées d'une motivation insuffisante.

Exemples :

- La décision de la commission de médiation se bornant à indiquer que l'intéressé « ne démontre pas relever d'un des critères DALO » ne satisfait pas à l'exigence de motivation : elle ne comporte aucune indication précise des critères au regard desquels elle a examiné la demande ni des raisons pour lesquelles elle a estimé que les éléments de fait et les documents produits par l'intéressé n'étaient pas de nature à démontrer le bien-fondé de sa demande⁷⁵. La décision aurait dû indiquer en quoi les critères invoqués (par exemple, insalubrité ou sur occupation) n'étaient pas remplis ou que le requérant n'avait pas apporté des éléments probants suffisants pour apprécier s'il entrait dans les critères.
- En opposant la seule qualité de propriétaire pour rejeter la demande d'un ménage de cinq personnes, alors que ce logement est insalubre, sans apprécier les possibilités effectives de se maintenir dans ce logement dans des conditions décentes ou d'accéder à un logement locatif par la vente de son bien, la commission de médiation n'a pas procédé à l'examen de la situation d'urgence⁷⁶.

Le juge administratif censure également :

■ Les motivations imprécises

Exemple : le seul fait de mentionner dans sa décision l'insuffisance des éléments produits par l'intéressé pour rejeter la demande ne satisfait pas aux exigences de l'article L.441-2-3 qui prévoit expressément que la décision de la commission de médiation doit être motivée⁷⁷.

■ Les motivations « incompréhensibles »

Exemple : La motivation « cotitularité du bail ... » ne permet pas de comprendre le véritable motif du rejet du recours du requérant qui était en fait l'irrégularité du séjour de son épouse⁷⁸.

2.1 Décision positives en faveur d'un logement

Elles doivent comporter la mention du motif (la catégorie de situation permettant de saisir la commission) que la commission a retenu. La commission peut décider de retenir un motif différent que celui qui a été invoqué par le demandeur si le motif adéquat ressort de l'analyse du dossier (formulaire + pièces) et que les justifications de ce motif figurent dans le dossier fourni par le requérant complété le cas échéant par l'administration (par exemple : rapport sur l'insalubrité ou l'indécence).

Exemple : Un requérant invoque l'hébergement chez un tiers. La commission trouve que cette situation ne justifie pas le DALO ; mais si le requérant invoque avoir attendu un délai anormalement long un logement social, il peut néanmoins bénéficier d'une décision favorable à ce titre.

Si plusieurs motifs sont retenus, la commission doit préciser le motif retenu à titre principal en premier.

Le juge administratif contrôle la motivation de la partie des décisions qui détermine les caractéristiques du logement et censure les motivations qui ne s'appuient pas sur une analyse correcte des faits⁷⁹.

⁷⁵ TA de Paris, n°0811030 et 08809273.

⁷⁶ TA de Paris, n°0809830.

⁷⁷ CAA de Paris, n°09PA01810 du 2 novembre 2009.

⁷⁸ TA de Melun, n°0905314 et 0905707 du 30 mars 2010.

2.2 Les décisions de réorientation d'un recours-logement vers une formule d'hébergement, de logement de transition, de logement-foyer ou de RHVS

L'action des commissions de médiation doit s'inscrire dans la stratégie générale de la politique d'accès au logement des personnes ayant des difficultés qui vise à favoriser, autant que possible, l'accès direct à un logement pérenne, adapté et avec un accompagnement social chaque fois que cela est nécessaire, l'hébergement lui-même ne devant pas être un point de passage obligé.

Il convient de privilégier le recours au droit commun, c'est-à-dire la proposition d'un logement avec bail ordinaire et, donc, de limiter aux seules situations où cela s'avère réellement nécessaire et souhaitable dans l'intérêt des personnes :

- le recours au statut d'hébergé ;
- le recours aux structures collectives ;
- les déménagements imposés : si des étapes s'avèrent indispensables, alors il convient de préférer un changement de statut d'occupation, variable dans le temps, au sein d'un même logement, à un changement de logement. C'est pourquoi, l'accès à un logement en location-sous-location avec bail glissant peut être préconisé.

2.2.1 Larges pouvoirs d'appréciation de la commission

Le juge n'exerce qu'un contrôle restreint sur les décisions de réorientation. « La commission dispose des plus larges pouvoirs pour déterminer pour chaque demandeur dont elle estime qu'il est prioritaire en fonction de ses besoins le type de logement ou d'hébergement ».

Toutefois, cela ne dispense pas la commission de bien motiver sa décision.

Exemple d'éléments de motivation retenus : absence de ressources, handicap, nécessité d'un accompagnement social⁸⁰, handicap nécessitant un accueil dans une structure spécialisée...

2.2.2 Motivation des réorientations

Ces décisions doivent comporter les motifs de fait qui conduisent la commission à prendre cette décision.

Exemples :

- Motivation convenable : Le dossier révèle des éléments démontrant que la personne n'est pas encore en capacité de prendre en charge la gestion d'un logement banal de manière autonome et a besoin d'un logement de transition.
- Motivation insuffisante : L'indication tautologique « votre demande a été requalifiée en hébergement » en s'abstenant de fournir la moindre indication quant au degré d'insertion sociale du requérant alors que ce critère est déterminant pour juger qu'une offre d'hébergement est plus appropriée qu'une offre de logement⁸¹.

2.3 La motivation des décisions de rejet

Elles doivent comporter les motifs de droit et de fait qui ont conduit au rejet. Ces motifs doivent être précis. Les premières décisions juridictionnelles accueillant favorablement des recours en annulation reposent très souvent sur l'insuffisance, voire l'inexistence de la motivation.

Les éléments de fait retenus par la commission pour rejeter un recours doivent être énoncés dans la motivation et susceptibles d'être prouvés en cas de contentieux.

⁷⁹ Exemple : ne pas exposer les raisons de l'attribution d'un logement de type F2 alors que la composition familiale (4 enfants à charge) était susceptible de justifier l'attribution d'un logement plus grand constitue une motivation insuffisante : TA de Montpellier, n°095107 du 9 avril 2010.

⁸⁰ TA de Paris, n° 0810613 du 26 février 2009.

⁸¹ TA de Paris, n°0812761.

Exemple : Une décision rejetant un recours fondé sur le délai anormalement long de la part d'une personne ayant refusé une proposition de logement social adapté à ses besoins a été annulée faute pour l'administration d'être en mesure de prouver la réalité de l'offre de logement et du refus de l'intéressé⁸².

Les décisions de rejet doivent comporter une orientation du demandeur à chaque fois que c'est possible, en application de l'article L. 441-2-3 du CCH.

La motivation peut concerner :

2.3.1 L'irrecevabilité

La personne n'entre dans aucune des catégories de situation qui permettent de prétendre au DALO ou ne justifie pas de la régularité et de la permanence de son séjour en France ou sa mauvaise foi est établie.

Exemples :

- La personne invoque le mauvais état de son logement mais le logement fourni répond aux critères de la décence et le mauvais état est consécutif à son mauvais entretien par l'intéressé.
- La personne ne dispose pas d'un titre de séjour entrant dans la liste du décret du 8 septembre 2008 et renouvelé deux fois s'il s'agit d'une carte de séjour temporaire.
- La personne est constamment en impayé de loyer et n'a pas fourni d'éléments montrant qu'elle veut rembourser ses dettes et reprendre le paiement d'un loyer, alors que ses capacités contributives le permettraient ; ou elle a fait de fausses déclarations.

2.3.2 L'insuffisance des démarches préalables

La preuve des démarches préalables relève du requérant (voir 1.1.5).

2.3.3 Le caractère imprécis des déclarations

Exemple : Les indications portées dans le formulaire de demande sur la composition de son ménage étaient contradictoires avec celles portées sur sa fiche de demandeur social et dépourvues de précision suffisante sur l'identité de certaines personnes, la commission n'est pas en mesure de définir les caractéristiques du logement⁸³.

2.3.4 L'insuffisance d'éléments probants fournis par le requérant à l'appui de la situation qu'il invoque

Principes :

- Le recours DALO est déclaratif.
- La charge de la preuve incombe, comme pour tout recours, au requérant. Il doit donc fournir à l'appui de son recours des pièces obligatoires concernant notamment son identité et la régularité et la permanence de son séjour en France pour les étrangers. Les pièces obligatoires et les pièces facultatives, mais recommandées et différentes selon les situations figurent désormais dans le formulaire et la notice. Les pièces obligatoires doivent être fournies d'emblée sauf s'il est avéré que le requérant est dans l'impossibilité de produire de tels documents.

En revanche, il appartient aux services instructeurs de rechercher auprès de services publics des informations ou des confirmations que le requérant ne peut, ni ne doit apporter.

En effet, selon les situations,

- Soit la preuve peut être effectivement fournie par l'intéressé : cas du délai anormalement long, cas des personnes hébergés en structure d'hébergement ou en logement de transition, cas des personnes dépourvues de logement au sens strict.

⁸² TA de LYON 10 mars 2009.

⁸³ TA de Paris, n°0912830 du 12 février 2010.

- Soit la preuve ne peut que partiellement être apportée par l'intéressé et son dossier doit être complété par des informations recueillies auprès d'autres services publics ou via une enquête : cas des personnes hébergés chez des tiers ou suroccupés quand l'urgence du relogement n'apparaît pas clairement.
- Soit la preuve est du ressort des services publics : cas des personnes déclarant être logées dans des logements non décents, insalubres ou dangereux ou dans des locaux impropres à l'habitation : la qualification juridique de la situation de mal logement ne peut être effectuée par le requérant et doit être établie par un service public compétent (services publics - ARS, Service Communal d'Hygiène et de Santé - SCHS, CAF, opérateurs dans les zones en cours d'OPAH, de PIG, ou prestataire extérieur).

La loi du 25 mars 2009 prévoit que lorsqu'une situation est signalée à la commission de médiation comme relevant de l'habitat indigne, la commission se prononce au vu d'un rapport qui permet de confirmer ou non la qualification juridique de la situation invoquée, ce qui signifie que la charge de la preuve de la qualification de l'état du logement incombe à l'administration et non au requérant. Il convient toutefois que celui-ci fournisse assez d'éléments significatifs pour que la situation soit caractérisée comme justifiant une investigation.

2.3.5 L'inégibilité

La personne bien que relevant d'une catégorie mentionnée par la loi n'est pas dans une situation pouvant être qualifiée de prioritaire et n'a pas à être relogée en urgence.

Exemples :

- Une personne attend depuis un délai anormalement long un logement social mais elle est déjà logée dans le parc HLM sans suroccupation.
- Personne hébergée dans une structure d'hébergement depuis peu de temps et le rapport social du gestionnaire de la structure indique qu'elle n'est pas prête à gérer son logement de manière autonome.

Mais pour rejeter un recours intenté sur le fondement de l'une des cinq catégories (hors délai anormalement long), la commission ne saurait invoquer le caractère récent de la démarche de demande de logement social car l'ancienneté de celle-ci n'est pas un critère (voir point 5).

3. Le contenu de la décision concernant les caractéristiques du logement

La loi prévoit que la commission détermine en tenant compte de ses besoins et de ses capacités les caractéristiques du logement. La disposition est impérative, ce qui signifie que la commission doit se prononcer sur ce point.

En revanche, le préfet s'il doit tenir compte des préconisations de la commission, lorsqu'il désignera le bénéficiaire à un bailleur après avoir fixé le périmètre de relogement, peut aussi prendre en considération des éléments dont ne disposait pas la commission qui le conduisent à s'écarter de ce qu'elle a indiqué ou être confronté à des situations individuelles ayant évolué. Le préfet peut aussi prendre en compte des éléments de contexte local dont la commission ne dispose pas. Il doit garder sa liberté de manœuvre, dans l'intérêt même des requérants.

Toutefois, en cas de contentieux, le préfet devra justifier les raisons pour lesquelles il s'est le cas échéant écarté des préconisations de la commission. Aussi est-il recommandé de ne pas faire de préconisations trop détaillées ; elles peuvent, par exemple, comporter des options ou des fourchettes.

L'article R. 441-16-2 du CCH, issu de l'article 7 du décret n°2011-176 du 15 février 2011, précise que les besoins s'apprécient en fonction de la taille et de la composition du foyer au sens de l'article L. 442-12, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes. Ils peuvent également tenir compte de tout

autre élément pertinent propre à la situation personnelle du demandeur ou des personnes composant le foyer.

En cas de handicap, la commission peut préciser les adaptations nécessaires (exemples : chambre indépendante, douche). Il est toutefois recommandé qu'elle s'abstienne de préconiser des adaptations à des besoins spécifiques rendant nécessaires des travaux, ce qui risque de faire obstacle à ce qu'une proposition soit faite dans les délais réglementaires.

La commission ne se prononce sur la localisation que si elle estime que l'emplacement du logement doit prendre en compte des contraintes importantes concernant la situation de la personne.

Au vu des pièces jointes et des éléments complémentaires que peut avoir réunis le service instructeur, les points sur lesquels peut porter la préconisation sont, par exemple, la nature du logement ou de l'hébergement au sens de la loi DALO, c'est-à-dire incluant les logements de transition et la taille du logement (en tenant compte aussi du niveau des ressources déclaré).

La notion de « capacités » ne fait en revanche pas l'objet de précisions réglementaires. Cela implique que la dépense de logement prévisible ne doit pas d'une manière générale être prise en compte par la commission lorsqu'elle définit les caractéristiques du logement et qu'elle doit s'en tenir notamment concernant la taille du logement à ce qui correspondra aux besoins de la famille. Toutefois, la commission ne doit pas s'interdire de rechercher la meilleure conciliation possible entre les besoins de la famille et la dépense de logement qu'elle pourra supporter.

Cas particulier du regroupement familial :

- En cas de regroupement familial autorisé, la commission prend en compte la composition de la famille complète qui sera présente quand le regroupement autorisé sera effectif.
- En cas demande de regroupement déposée démontrée par une attestation de dépôt de demande de regroupement familial, la commission prend en compte dans sa décision la taille de la famille qui sera issue du regroupement mais de manière conditionnelle, la validité de sa préconisation en termes de taille du logement étant subordonnée à l'autorisation de regroupement.

En ce qui concerne les recours en vue d'un hébergement ou réorientés vers ce type de solution, la commission évalue la situation sociale et le parcours résidentiel du ménage. Bien qu'elle n'y soit pas tenue, la commission peut en effet déterminer le type de solution qu'il convient de proposer à la personne. Le décret du 22 avril 2010 l'y encourage en prévoyant que le délai de mise en œuvre de la décision sera différent si la commission a préconisé une formule de type logement de transition ou logement-foyer (trois mois au lieu de six semaines).

4. Le contenu de la décision concernant la nécessité ou non d'un accompagnement social

La loi du 25 mars 2009 prévoit que la commission détermine aussi le cas échéant la nécessité d'un diagnostic social préalable au relogement ou d'un accompagnement social à l'appui du relogement ou de l'accueil dans un hébergement ou assimilé. Les termes « le cas échéant » signifient que la situation du demandeur n'appellera pas toujours une telle préconisation. En revanche, la commission doit se poser la question systématiquement et, si nécessaire, faire ladite préconisation. Celle-ci peut porter :

- Soit sur la nécessité d'un diagnostic social si la commission n'a pas eu assez d'éléments pour se prononcer sur la nécessité d'un accompagnement social, mais qu'elle estime que le relogement ou l'hébergement ne peut s'effectuer dans de bonnes conditions sans qu'un tel diagnostic ait été fait.
- Soit sur la nécessité d'un accompagnement social, si la commission a disposé d'un diagnostic social concluant en ce sens ou si elle estime avoir suffisamment d'éléments sur la situation de la personne pour le préconiser. Par exemple, une personne en voie d'insertion sociale peut obtenir une décision favorable pour un logement ordinaire par opposition à un logement de transition, mais à condition qu'un accompagnement social lui soit proposé, pour une certaine période.

Ces préconisations devront figurer dans la décision afin de permettre au préfet et au bailleur de savoir ce qu'il convient de faire. Cela permettra aussi au bénéficiaire du DALO de savoir que de telles mesures lui seront proposées, même si la loi ne subordonne pas le relogement à leur acceptation par l'intéressé. Cependant, le juge a pu considérer que le refus par le requérant d'un accompagnement social pourtant préconisé par la commission ne mettait pas l'administration en mesure d'exécuter la décision portant sur l'attribution d'un logement laquelle n'est pas dissociable de la demande d'accompagnement⁸⁴.

Lorsque la décision est accompagnée d'une lettre de transmission, celle-ci peut inviter le demandeur à prendre contact avec les services sociaux et lui indiquer les contacts utiles. Cette information doit de toute façon être réalisée au plus tard au moment de l'offre de logement, en application de l'article L. 441-2-3 II : « *Les personnes auxquelles une proposition de logement a été adressée reçoivent du représentant de l'Etat dans le département une information écrite relative aux dispositifs et structures d'accompagnement social intervenant sur le périmètre défini au septième alinéa du présent article et, le cas échéant, susceptibles d'effectuer le diagnostic ou l'accompagnement social préconisé par la commission.* »

5. Information quant à la portée de la décision

L'article R.441-18-2 du CCH, issu de l'article 9 du décret n° 2011-176 du 15 février 2011 précise que quand la commission de médiation reconnaît, soit que le demandeur est prioritaire et doit se voir attribuer un logement en urgence, soit qu'il doit être accueilli dans une structure d'hébergement, elle informe l'intéressé qu'au titre de cette décision il recevra une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités ou une proposition d'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et qu'en cas de refus de cette offre ou de cette proposition il risque de perdre le bénéfice de la décision en application de laquelle l'offre ou la proposition non manifestement inadaptée à sa situation particulière lui est faite.

III L'EXECUTION DES DECISIONS DES COMMISSIONS DE MEDIATION ET LE RECOURS EN INJONCTION

1. L'obligation du Préfet est déterminée par la situation prise en compte par la commission, actualisée, le cas échéant :

Le préfet doit tenir compte de la situation du requérant telle qu'elle ressortait du dossier de saisine et que la commission a prise en compte dans la détermination des caractéristiques du logement. Cela vaut pour la composition de la famille, pour le handicap...

Mais le décret du 15 février 2011 prévoit que la situation doit être mise à jour des événements survenus depuis la décision et qui l'ont modifiée. Le demandeur est tenu d'informer le préfet de département destinataire de la décision de la commission de médiation de tout changement dans la taille ou la composition du ménage (Article R 441-16-2, al 2). Le préfet, lorsqu'il définit le périmètre au sein duquel le logement à attribuer doit être situé, et le bailleur, lorsqu'il propose une offre de logement tenant compte des besoins et capacités du demandeur, apprécient ces derniers à la date à laquelle ils lui proposent un logement, en prenant en considération les changements dans la taille ou la composition du foyer portés à leur connaissance ou survenus postérieurement à la décision de la commission (Article R 441-16- 2, al 3).

Cette dernière disposition signifie que les évolutions naturelles du ménage pouvant conduire à une meilleure adaptation de la solution proposée sont prises en compte, mais non que le requérant peut

⁸⁴ TA de Toulouse, n°1002476 du 14 octobre 2010 concernant un accompagnement social pour assurer la jouissance paisible d'un logement. Rejet du recours en injonction.

faire valoir au moment du relogement une situation totalement différente qui justifierait d'un nouveau recours amiable.

2. Le juge, sans revenir sur la décision de la commission en tant qu'elle a reconnu la priorité et l'urgence du besoin de logement, se livre à une évaluation de la situation du requérant au moment où il se prononce et vérifie la persistance de l'urgence.

Cela vaut, tant pour l'examen des recours en injonction, que lors des liquidations d'astreintes. Cela concerne notamment les personnes ayant trouvé une solution entre la date de la décision de la commission et la date de l'examen du recours.

Exemples :

- Requérante reconnue prioritaire par la commission au motif qu'elle était dans des locaux suroccupés avec au moins une personne mineure. Personne devenue locataire d'un logement dont la surface ne permet pas de le considérer comme sur occupé. Par ce changement intervenu, la demande ne peut plus être considérée comme urgente⁸⁵.
- Rejet du recours en injonction pour changement survenu dans la situation du requérant qui avait retrouvé un logement, sa demande ne pouvant plus être regardée comme devant être satisfaite d'urgence. De plus, un loyer représentant un effort de 24 % du revenu mensuel n'est pas considéré comme excessif⁸⁶.

3. Le juge apprécie la réalité de la proposition et le caractère adapté ou non du logement proposé aux besoins et aux capacités du ménage

La réalité de la proposition doit être démontrée par l'administration en cas de contentieux.

Exemple : une personne à laquelle le bailleur aurait téléphoné trois fois, mais qui le conteste sera considérée comme n'ayant pas reçu de proposition adaptée⁸⁷.

L'adaptation doit également être démontrée :

■ Localisation géographique

Exemples :

- L'absence de raisons impérieuses, à savoir le caractère trop éloigné d'une commune (enfants scolarisés, recherche d'emploi, suivi médical) n'a pas été de nature à justifier le refus d'un logement et a entraîné le rejet d'une demande de liquidation de l'astreinte⁸⁸.
- Refus d'un logement au motif qu'il n'était pas situé dans l'agglomération où l'intéressé souhaitait rester pour des raisons médicales, familiales et sociales. Le logement proposé est considéré comme adapté en raison de la faible distance entre le logement proposé et l'agglomération et de l'existence de moyens de transports en commun⁸⁹.
- Le juge reconnaît qu'une proposition de logement situé à 125 Km de Montpellier, alors que les trois enfants du couple sont scolarisés à l'université de Montpellier ne saurait être réputée adaptée au besoin de la famille⁹⁰.
- Refus d'un logement au motif qu'il se situe en bâtiment collectif et non en zone pavillonnaire⁹¹.

■ Coût du logement

Exemple : Refus d'un logement au motif qu'il entraîne une augmentation prévisible des charges par rapport à son actuel domicile ; le caractère excessif par rapport à ses capacités financières n'est pas établi⁹².

⁸⁵ TA de Paris, n°1004400 du 17 mai 2010.

⁸⁶ TA de Paris, n°1005495 du 18 mai 2010.

⁸⁷ TA de Toulouse, n° 0904203 du 30 juin 2010.

⁸⁸ TA de Montpellier, n°1001255 du 12 avril 2010.

⁸⁹ TA de Pau, n°1000630 du 19 mai 2010.

⁹⁰ TA de Montpellier, n°101712 du 5 mai 2010.

⁹¹ TA de Grenoble, n°1000151 du 25 mars 2010.

⁹² TA de Toulouse, n°1000424 du 25 mars 2010.

A l'opposé, le juge peut considérer le loyer du logement proposé comme trop élevé au regard des ressources du requérant prises en compte dans leur intégralité⁹³.

Mais en cas de refus de l'intéressé fondé sur des considérations de convenances personnelles, l'Etat est déchargé de ses obligations.

Exemples :

- En dehors du cas où il y aurait eu atteinte grave à son intégrité physique, le demandeur ne peut se prévaloir de l'insécurité du quartier dans lequel le logement est placé⁹⁴.
- Le demandeur ne peut invoquer des doléances sur l'état du logement concernant la peinture, le chauffage, le bruit, le stationnement alors que ce logement correspond aux normes d'habitabilité du code de la construction et de l'habitation⁹⁵.
- De même, le refus d'une proposition de logement au motif qu'il est situé au rez-de-chaussée et serait donc exposé à des nuisances sonores ne peut permettre de regarder la demande du requérant comme devant toujours être satisfaite d'urgence⁹⁶.

4. Le juge prend en compte l'existence d'une collaboration de l'intéressé à la mise en place de la solution proposée pour exécuter la décision de la commission

Le fait pour le requérant de ne pas avoir communiqué à l'administration de coordonnées permettant de le joindre peut être considéré comme un refus de collaborer et justifier un rejet du recours en injonction.

Exemples :

- Ne pas avoir pris les dispositions nécessaires pour être joignable par courrier ou par téléphone doit être regardé comme ayant fait obstacle à la poursuite de la procédure d'hébergement⁹⁷.
- La requérante n'établit pas qu'elle a effectué les démarches nécessaires auprès des services préfectoraux et de la commission de médiation pour les informer d'un changement d'adresse et est ainsi considérée comme ayant fait obstacle à la poursuite de la procédure d'attribution d'un logement⁹⁸.

En vertu du décret du 15 février 2011, le demandeur est tenu d'informer le préfet de département destinataire de la décision de la commission de médiation de tout changement de l'adresse à laquelle le courrier doit lui être adressé (Article R.441-16-2, al 2).

De même, l'absence de production par le demandeur des pièces justificatives pour l'attribution d'un logement peut aussi entraîner le rejet du recours en injonction⁹⁹.

En revanche, lorsque l'échec de la procédure n'est pas imputable au requérant, le recours sera accueilli favorablement par le juge.

Exemples :

- Le fait que la requérante terminait ses études d'assistante sociale, que son contrat de recrutement ne devait intervenir qu'en septembre 2009 et que le bailleur n'a pas souhaité patienter constitue un échec de la procédure non imputable à la requérante¹⁰⁰.
- Un requérant n'a pas de sa propre initiative refusé un logement en se bornant à suivre de bonne foi les recommandations d'un bailleur qui lui proposait de demander un F3 au lieu d'un F2101.

⁹³ TA de Montpellier, n°1004556 du 17 décembre 2010.

⁹⁴ TA de Lyon, n° 1002963 du 6 juillet 2010.

⁹⁵ TA de Dijon, n°1002614 du 13 janvier 2011.

⁹⁶ TA de Paris, n°1020209 du 16 février 2011.

⁹⁷ TA de Melun, n°1001541 du 20 avril 2010.

⁹⁸ TA de Melun, n°0907377 du 22 avril 2010.

⁹⁹ TA de Lyon, n°1004043 du 21 septembre 2010 et TA de Toulon, n°1001429 du 1er février 2011.

¹⁰⁰ TA de Melun, n°0909031 du 2 avril 2010.

¹⁰¹ TA de Melun, n°1000480 du 2 avril 2010.

5. Le fait d'être désigné par la commission de médiation prioritaire et urgent pour l'attribution d'un logement ne supprime pas la nécessité pour le requérant de renouveler sa demande de logement afin qu'il figure dans la liste des demandeurs de logements sociaux. La commission de médiation le précise dans sa décision.

Le juge sanctionne cette négligence du demandeur qui a fait échec à la procédure d'attribution soit en rejetant directement le recours¹⁰², soit en prononçant une injonction mais sans astreinte¹⁰³.

6. Les conséquences du refus d'un logement imputable au requérant (positions divergentes)

Le juge refuse le plus souvent d'ordonner le relogement (jurisprudence de la majorité des tribunaux) en cas de refus d'un logement adapté.

Exemple : Refus successif de deux logements par le requérant alors qu'ils répondaient à ses besoins et capacités. Le recours en injonction est rejeté mais le requérant restera fondé à demander une nouvelle offre¹⁰⁴.

Parfois, il ordonne néanmoins le relogement, mais sans astreinte¹⁰⁵.

7. La fixation du montant de l'astreinte par le juge

Il ressort de l'article L.441-2-3-1 du CCH que le législateur, en précisant que le montant de l'astreinte devait être déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement adapté aux besoins du demandeur, n'a pas entendu limiter le montant de cette astreinte au montant du loyer moyen de ce logement, mais permettre qu'elle soit modulée, selon les circonstances de l'espèce. Le juge dispose ainsi de la faculté de moduler le montant de l'astreinte en fonction des critères tenant notamment à la taille de la famille, à la vulnérabilité particulière du demandeur, à la célérité et aux diligences de l'Etat, tant lors de la fixation de l'astreinte que lors de sa liquidation et, le cas échéant, de la fixation d'une nouvelle astreinte pour la période ultérieure¹⁰⁶.

Exemples :

- Une demande d'accueil en urgence concernant une requérante, son mari et leur fils souffrant et malade, qui étaient hébergés dans un local insalubre, doit être satisfaite avec une urgence toute particulière, et étant donné l'absence d'offre d'hébergement ; ces éléments ont conduit le juge à prononcé une astreinte de 350 euros par jour de retard¹⁰⁷.
- A l'opposé, le juge a prononcé des injonctions sans astreinte lorsque l'attribution d'un logement était sur le point d'être effective ou lorsque le requérant était hébergé dans une résidence sociale alors qu'il devait bénéficier d'un logement¹⁰⁸.

Procédure contentieuse administrative des recours en injonction

Selon l'article R. 811-1 du code de justice administrative, le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les requêtes mentionnées à l'article R. 778-1¹⁰⁹.

¹⁰² TA de Paris, n°1011715 du 5 novembre 2010, n°1012773 du 31 décembre 2010 et n°1016576 du 28 janvier 2011.

¹⁰³ TA de Montpellier, n°1003926 du 3 novembre 2010.

¹⁰⁴ TA de Marseille, n°0909087 du 16 mars 2010.

¹⁰⁵ TA de Marseille, n°1000678 du 2 avril 2010.

¹⁰⁶ CE, avis n°333825 du 2 juillet 2010 / TA Amiens, n°1002550 / n°1002552 du 19 novembre 2010.

¹⁰⁷ TA de Paris, n°1015323 du 17 novembre 2010.

¹⁰⁸ TA de Paris, n°1016966 du 28 décembre 2010 et n°1018683 du 30 décembre 2010.

¹⁰⁹ Article R778-1.

Sont présentées, instruites et jugées selon les dispositions du présent code, sous réserve des dispositions particulières du code de la construction et de l'habitation et des dispositions du présent chapitre :

1° Les requêtes introduites par les demandeurs reconnus par la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation comme prioritaires et devant se voir attribuer un logement en urgence, en application des dispositions du II du même article, et qui n'ont pas, passé le délai mentionné à l'article R. 441-16-1 du même code, reçu une offre de logement tenant compte de leurs besoins et de leurs capacités ;

2° Les requêtes introduites par les demandeurs reconnus par la commission de médiation comme prioritaires pour un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à

Le recours en injonction est le seul recours recevable en cas de non-exécution de la décision de la commission, à l'exclusion des autres formes de recours, telles que par exemple le recours pour excès de pouvoir.

Exemple : L'absence d'exécution de l'obligation de fournir un logement dans les délais, à supposer qu'elle puisse s'analyser comme un refus du Préfet de proposer un logement, est un acte non détachable de la procédure de plein contentieux organisée par les dispositions de l'article R 778-1 CJA et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un REP (injonction avec astreinte tout de même prononcée)¹¹⁰.

La non-exécution des décisions des commissions de médiation ne saurait donner lieu à des formes d'astreinte autres que celles prévues par la loi.

Exemple : Le régime d'astreinte spécifique à la procédure de mise en œuvre du DALO exclut que le juge puisse prononcer une astreinte sur le fondement du L911-1 et L911-3 du CJA¹¹¹.

La procédure organisée par les dispositions du CCH et de l'article R 778-1 et suivant du CJA a exclusivement pour objet de permettre aux personnes reconnues prioritaires de saisir le juge administratif pour qu'il soit enjoint à l'Etat d'assurer le logement.

Les conclusions tendant à la condamnation de l'Etat au paiement d'une indemnité sont étrangères à la procédure et sont donc irrecevables¹¹².

Constituent d'autres motifs de rejet de la condamnation de l'Etat à verser des dommages et intérêts : la diligence de l'Etat qui a assuré le relogement du requérant, le fait que le requérant se borne à alléguer un préjudice purement moral qui résulterait d'un retard dans son relogement et des frais de procédure qui ont été pris en charge par l'aide juridictionnelle. Ces éléments ne justifient, ni d'un manquement caractérisé de l'Etat à ses obligations, ni, en tout état de cause, d'un préjudice indemnisable¹¹³.

Recours indemnitaires

Des recours indemnitaires peuvent être toutefois exercés au titre des procédures de droit commun. A ce sujet, le tribunal administratif de Paris considère notamment que l'absence de relogement, dans les délais, d'un requérant désigné comme prioritaire et devant être logé en urgence par la commission de médiation, constituait une carence de l'Etat susceptible d'engager sa responsabilité pour faute. Le tribunal n'indemnise que les troubles dans les conditions d'existence qu'il évalue de manière forfaitaire¹¹⁴.

vocation sociale, en application des dispositions du III ou du IV de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, et qui n'ont pas, passé le délai mentionné à l'article R. 441-18 du même code, été accueillis dans l'une de ces structures, logements ou établissements ;

3° Les requêtes introduites par les demandeurs qui, en l'absence de commission de médiation, ont saisi le préfet en application du quatrième alinéa du I de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation et qui n'ont pas, passé le délai prévu par l'article R. 441-17 du même code, reçu une offre de logement tenant compte de leurs besoins et de leurs capacités.

¹¹⁰ TA Paris, n°1001087 du 12 mai 2010 / n°1013569 du 12 novembre 2010 / n°1012922 du 18 novembre 2010.

¹¹¹ TA Paris, n°0919740 du 31 mars 2010 / n°0919609 du 31 mars 2010 / n°0919663 du 31 mars 2010.

¹¹² TA Paris n°1002553 du 12 mai 2010.

¹¹³ TA Amiens, n°1001352 du 16 novembre 2010.

¹¹⁴ TA Paris, n°1004946 du 17 décembre 2010.

IV LISTE DES ANNEXES

1. DEFINITIONS DE L'HEBERGEMENT, DES LOGEMENTS DE TRANSITION, DES LOGEMENT-FOYERS ET DES RHVS
2. LA PREVENTION DES EXPULSIONS
3. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL
4. NOTION DE NON-DECENCEE

1. DEFINITIONS DE L'HEBERGEMENT, DES LOGEMENTS DE TRANSITION, DES LOGEMENT-FOYERS ET DES RHVS

Demandeurs DALO : Catégorie « demandeur hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale »

La **commission de médiation** peut "être saisie sans condition de délai par « le demandeur, de bonne foi, [...], hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale [...] » (CCH : art. L.441-2-3 II, 2e alinéa complété par la loi du 25 mars 2009 : art 75).

Le **décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007** attribue au logement de transition et à l'hébergement des délais différents pour l'appréciation du caractère prioritaire des demandeurs.

« [...] être hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de dix-huit mois. » Il appartient à la commission d'apprécier si elle considère que les conditions d'habitat du requérant relèvent de l'hébergement, du logement de transition ou du logement. **Le critère classique de distinction entre l'hébergement et le logement** est la gratuité ou non de l'occupation.

La location suppose le paiement d'un loyer, alors que l'hébergement est gratuit (code civil : art. 1876). Par définition, l'hébergé ne rémunère pas le droit d'usage, ce qui n'exclut pas de pouvoir demander le remboursement de charges : frais d'entretien, eau, électricité, impôt¹¹⁵ Mais un loyer, même faible, suppose l'existence d'un bail¹¹⁶.

C'est ainsi que le bénéficiaire d'un prêt d'appartement, s'il ne doit, ni loyer, ni indemnité d'occupation, peut être tenu de rembourser au prêteur sa part de taxes ou de consommations diverses (gaz, électricité, par exemple). La participation doit rester suffisamment modeste pour ne pas être assimilable à un loyer. Sinon, l'hébergé est de fait locataire (ou sous-locataire). Rappelons que le versement d'une aide personnelle au logement est conditionné par le paiement d'un loyer et présume donc l'existence d'un statut locatif.

Le contrat d'hébergement est régi par les articles 1874 à 1891 du code civil ; le contrat de bail par les articles 1708 à 1762 du même code.

Ce critère peut également trouver application dans le cas du logement de transition.

■ HEBERGEMENT DANS UNE STRUCTURE D'HEBERGEMENT DE FAÇON CONTINUE

L'accueil en hébergement est destiné aux personnes sans domicile ou contraintes de le quitter en urgence (femmes victimes de violences, notamment). L'hébergement est provisoire. Il ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail, ni au versement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation financière des personnes accueillies (en fonction des ressources des intéressés pour les hébergements en CHRS). Les personnes hébergées signent un contrat de séjour.

Entrent dans cette catégorie :

- l'hébergement en centre d'hébergement d'urgence : 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. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ;
- l'hébergement en centre de stabilisation ;

¹¹⁵ CA Paris 2.6.64 / Cass. Soc. : 16.1.53.

¹¹⁶ Cass. Soc. : 31.1.58.

- l'hébergement en centre d'hébergement et de réinsertion sociale. L'admission dans la structure est faite pour une durée déterminée calée sur la durée d'admission à l'aide sociale.

■ LOGEMENTS DE TRANSITION (occupation de plus de 18 mois)

Le logement de transition est un logement dans lequel l'occupant ne peut pas rester durablement car il a vocation à constituer une étape vers le logement de droit commun (comité de suivi DALO, Rép. Min. n° 2354, JO Sénat Q. 20 novembre 2008 p. 2334).

1) Sous-location dans le parc HLM (CCH : articles L. 442-8 à L.442-8-2) ou celui des SEM(CCH : article L.481-2)

Certains organismes ou associations (précisément listés) peuvent prendre ces logements en location pour les sous-louer à des personnes en difficulté.

Le sous-locataire perd son droit au maintien dans les lieux en cas de rupture du contrat principal (cessation ou résiliation) ou dès le refus d'une offre de relogement correspondant à ses besoins et possibilités. Il perd également ce droit dès lors qu'il ne remplit plus les conditions pour être logé par les organismes précités, conditions devant être précisées au contrat de sous-location.

La sous-location peut faire l'objet d'un bail glissant qui permet au sous-locataire de devenir locataire en titre au terme d'un certain délai.

2) Sous-location dans le parc privé conventionné (CCH : art. L. 353-20)

a) Sous-location dans le parc privé conventionné ANAH

- S'agissant des logements conventionnés à loyer du secteur social et très social (CCH :articles L.321-8 et L. 353-20)

La durée du contrat de sous-location est librement fixée par la structure qui assure l'intermédiation.

Le locataire principal peut donner congé au sous-locataire qui refuse une offre de logement correspondant à ses besoins et possibilités (CCH : articles L. 353-20 et L. 442-8-1).

Même si cela n'est pas expressément prévu par les textes, le terme du contrat principal entraînera la fin du contrat de sous-location.

- S'agissant des logements conventionnés à loyer intermédiaire (CCH : art. L. 321-4).

La sous-location peut être consentie en vide ou en meublée et ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique. Elle est donc soumise aux seules dispositions du Code civil.

b) Sous-location dans le parc privé conventionné autres que l'ANAH

La durée du bail de sous-location est de trois ans et se reconduit par période de trois ans pendant le cours de la convention conclue avec l'Etat.

Le locataire principal peut donner congé au sous-locataire qui refuse une offre de logement correspondant à ses besoins et possibilités (CCH : articles L.353-20 et L.442-8-2).

Même si cela n'est pas expressément prévu par les textes, le terme du contrat principal entraînera la fin du contrat de sous-location.

3) Intermédiation des bailleurs sociaux dans le parc privé

Les organismes HLM (offices publics de l'habitat, sociétés anonymes ou sociétés coopératives) peuvent désormais intervenir sur le parc locatif privé en prenant à bail :

- soit des logements vacants depuis plus d'un an pour les donner en sous-location à des personnes physiques (comme par le passé),

- soit en prenant à bail des logements conventionnés ANAH à loyer « intermédiaire », « social » ou « très social », pour les sous-louer, meublés ou non, à des personnes éprouvant des difficultés particulières (CCH : art. L.301-1 II) ou à celles dont la situation nécessite une solution locative de transition. Le contrat de sous-location est conclu pour une période d'un an. Il peut être renouvelé deux fois pour la même durée à l'initiative du bailleur qui doit proposer, trois mois avant le terme définitif du contrat, une solution de logement correspondant aux besoins et aux possibilités des sous-locataires.

Les sous-locataires peuvent mettre fin au contrat à tout moment en respectant un préavis d'un mois.

Le bailleur qui souhaite donner congé, ne peut le faire, que pour un motif légitime et sérieux ou en cas de refus d'une offre de relogement définitif correspondant aux besoins et possibilités du sous-locataire, en respectant un préavis de trois mois.

4) Autres dispositifs d'intermédiation relevant du logement de transition dans le parc privé non conventionné

■ Louez solidaire

Le dispositif «Louez solidaire et sans risque» concerne uniquement la ville de Paris. Ce dispositif permet aux ménages en situation précaire d'être hébergés temporairement dans des conditions décentes durant 18 mois maximum. Le contrat proposé aux occupants est soit un contrat d'hébergement, soit un contrat de location.

La ville s'engage à ce qu'ils intègrent un logement définitif au terme de ce délai.

■ Solibail

Afin de diversifier les modalités de l'hébergement des personnes démunies (notamment celles résidentes en hôtels ou dans des structures d'hébergement), une expérimentation d'intermédiation locative a été mise en place en Ile-de-France à la fin de l'année 2008. Dans un premier temps étaient concernés les départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Paris. Après la phase d'expérimentation, le dispositif a été étendu, à partir de 2009, à l'ensemble de l'Ile-de-France* et à 5 autres régions prioritaires, avec un objectif de captation de 5000 logements, dont plus de la moitié pour la région francilienne.

Ce dispositif permet aux associations de prendre en location des logements dans le parc privé afin d'y accueillir des ménages en difficulté par le biais de la sous-location ou du mandat de gestion. La subvention versée aux associations couvre les coûts de prospection, les frais de prise de bail, le différentiel entre le loyer réel (dans la limite d'un plafond) et la contribution payée par le ménage, la vacance et les frais de remise en état à la relocation ainsi que l'accompagnement des ménages. Le locataire peut bénéficier de l'allocation de logement qui est versée en tiers payant, l'association réalisant toutes les démarches permettant au ménage de bénéficier de cette aide.

La durée d'occupation est de trois mois, renouvelable par tacite reconduction par période de trois mois avec un maximum de 18 mois.

■ LOGEMENTS-FOYERS (CCH : art. L.633-1 et suivants)

Conventionné ou non à l'aide personnalisée au logement, un logement-foyer est un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective.

* Ce dispositif a été étendu par la circulaire du 5 mars 2009 relative à l'hébergement à l'ensemble de l'Ile-de-France. Un appel à projets a été lancé au printemps 2009, auquel une dizaine d'opérateurs ont répondu. Il sera suivi par la signature de conventions fixant des objectifs quantitatifs à chacun d'eux.

Entrent ainsi dans la catégorie des logements foyers : les résidences sociales, les pensions de famille, les foyers de travailleurs migrants, les foyers de jeunes travailleurs, les résidences pour étudiants, les établissements hébergeant des personnes âgées ou handicapées.

Certaines de ces structures ont vocation à accueillir durablement les personnes, notamment les pensions de famille et les établissements hébergeant pour personnes âgées (EHPA ou EHPAD) ou pour personnes handicapées.

Un contrat d'occupation est conclu pour une durée d'un mois et tacitement reconduit à la seule volonté de la personne logée. La résiliation du contrat par le gestionnaire ou le propriétaire ne peut intervenir que dans les cas suivants :

- inexécution par la personne logée d'une obligation lui incombant au titre de son contrat ou d'un manquement grave ou répété au règlement intérieur ;
- cessation totale d'activité de l'établissement ;
- cas où la personne logée cesse de remplir les conditions d'admission dans l'établissement considéré.

■ **RESIDENCE HOTELIERE A VOCATION SOCIALE / RHVS (CCH : art. L. 631-11/ circulaire du 11.9.06 / décret du 15.5.07/ circulaire du 8 avril 2008)**

La résidence hôtelière à vocation sociale est un établissement commercial d'hébergement agréé par l'Etat constitué d'un ensemble homogène de logements autonomes équipés et meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale.

L'occupant est un client qui s'acquitte d'une nuitée. Néanmoins, selon le public et la durée de l'accueil, l'occupation semble pouvoir être réalisée sous différents montages juridiques (la location meublée réglementée / CCH : art. L 632- 1 et suivants, le Code civil, l'hébergement avec ALT).

La seule contrainte imposée par les textes est que les logements réservés aux personnes en difficulté (CCH : art. L. 301-1 II) font l'objet d'une tarification du prix de nuitée maximal, fixé dans l'agrément de la résidence.

Ce prix de nuitée ne peut être supérieur à 20 euros. Ce montant est révisé annuellement au 1^{er} janvier, par référence à l'indice de référence des loyers. L'agrément prévoit la dégressivité de ce prix de nuitée en cas de location à la semaine ou au mois par une même personne d'un logement réservé.

2. LA PREVENTION DES EXPULSIONS

Les outils mobilisables

A ce titre, les principaux outils mobilisables après résiliation du bail sont les suivants :

- Outils mobilisables en vue du maintien dans le logement :
 - Le maintien du versement des APL dans le parc social est possible, après résiliation du bail, en cas de signature d'un protocole de cohésion sociale (article 98 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale). Le protocole est conclu pour une durée maximale de 2 ans, et il peut être prolongé de 3 années supplémentaires en cas de modification du plan d'apurement. Le rétablissement de l'APL intervient y compris pour la période comprise entre la résiliation du bail et la conclusion du protocole. Dès lors que l'occupant respecte ses engagements figurant au protocole, le bailleur doit renoncer à poursuivre la procédure judiciaire d'expulsion et, au terme du protocole, conclure un nouveau bail avec l'occupant.
 - Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) peuvent accorder des aides financières aux ménages défavorisés ayant des difficultés à faire face à leurs dépenses de logement, qu'il s'agisse du paiement des loyers ou des dépenses d'énergie et d'eau.
 - Des mesures d'accompagnement social ou budgétaire (ASLL, AVDL, MASP) peuvent, lorsque le logement occupé correspond aux besoins et aux capacités du ménage, faciliter la reprise des paiements.
 - Enfin, des solutions d'intermédiation locative (gestion locative sociale, voire sous-location) peuvent, le cas échéant, permettre de désamorcer le conflit entre propriétaire et locataire.
- Outils mobilisables en vue d'un relogement
 - Outils de mobilisation de logements à loyer abordable (PLAI, résidences sociales...) dans le cadre du PDALPD (instances du PDALPD, accords collectifs, mobilisation du contingent préfectoral...).
 - Les solutions d'intermédiation locatives peuvent, pour les ménages les plus fragiles, sécuriser un relogement.
 - Le relogement peut s'accompagner de mesures d'accompagnement social ou budgétaire (ASLL, AVDL, MASP).

La coordination des acteurs et la CCAPEX

Depuis la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, la coordination de ces moyens, dont la compétence est partagée entre de multiples acteurs, fait l'objet de chartes relatives à la prévention des expulsions locatives. Néanmoins, si la plupart des départements se sont dotés de chartes, celles-ci n'ont que rarement donné lieu à un pilotage effectif du dispositif.

L'installation des CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions) coprésidée, comme le comité responsable du PDALPD, par le préfet et le président du Conseil Général, a ouvert de nouvelles perspectives en matière de coordination des acteurs de la prévention des expulsions.

Créée par l'article 60 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, et rendues obligatoires par l'article 59 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la CCAPEX a vocation à renforcer la cohérence des interventions sur les situations de menace d'expulsion. Compétente à tous les stades de la procédure et pour toutes les situations de menace d'expulsion, elle associe l'ensemble des acteurs concernés, et en premier lieu les services de la préfecture, du Conseil général et des organismes payeurs des aides au logement.

La commission de médiation et la CCAPEX

Comme rappelé dans la circulaire du 31 décembre 2009 relative à la prévention des expulsions locatives, la CCAPEX est appelée à être consultée sur le cas des ménages ayant formulé un recours devant la commission de médiation DALO au motif d'une menace d'expulsion.

Afin d'évaluer l'ampleur du risque d'expulsion effective, la CCAPEX doit être en mesure d'apprécier l'état d'avancement des dispositifs de prévention des expulsions ou de relogement en cours avec le ménage requérant.

La CCAPEX, ou son secrétariat, apportera à la commission de médiation des éléments d'information sur la situation des ménages dont elle a connaissance, autant sur l'état d'avancement de la procédure que sur les actions mises en œuvre pour prévenir l'expulsion ou organiser un relogement.

La CCAPEX, en tant qu'instance du PDALPD, peut également faciliter le relogement des ménages menacés d'expulsion lorsque la commission de médiation a reconnu le relogement du ménage prioritaire, en coordonnant les différents outils mobilisables.

3. L'ACCOMPAGNEMENT DES MENAGES

Le contenu des mesures d'accompagnement vers et dans le logement et de gestion locative adaptée a fait l'objet d'un référentiel national en janvier 2011. Ce référentiel constitue un outil sur lequel les acteurs peuvent s'appuyer pour identifier les modalités d'accompagnement adapté à chaque ménage.

Les mesures d'intermédiation locative (dispositif Solibail, baux glissants ...) sont abordées dans l'annexe I.

a. Objectifs et contenu

L'accompagnement vers et dans le logement est une prestation individuelle ou collective, fournie sur une période déterminée, à une personne dont le problème de maintien ou d'accès dans un logement provient de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. Il concerne essentiellement le rapport à construire ou à maintenir entre la personne ou famille et son logement et le parcours de cette personne sans pour autant en prédéterminer les étapes. L'accompagnement vise à lui permettre d'accéder à un logement et/ou à bien y vivre durablement en bénéficiant des droits et en respectant les obligations des locataires, des sous-locataires ou des résidents. L'objectif est l'autonomie de la personne dans la prise en charge de sa situation de logement.

Il s'agit d'offrir un accompagnement diversifié et adapté à la situation des ménages à travers une prise en charge variable dans sa durée et dans son intensité.

Cet accompagnement vise à lui permettre d'accéder à un logement et/ou à bien y vivre durablement en bénéficiant des droits et en respectant les obligations afférentes à son statut d'occupation. Les mesures peuvent toutefois s'intégrer dans un accompagnement global pour les personnes dont les difficultés sont de plusieurs ordres et étroitement imbriquées, permettant, le cas échéant, de faire appel à des compétences pluridisciplinaires complémentaires.

Selon le moment du déclenchement, il s'agira :

- d'un accompagnement vers le logement (AVL)

L'AVL est par exemple destiné à des ménages auxquels une proposition peut être faite mais qui risquent de ne pas donner suite faute de compléter leur dossier et ou de comprendre la portée de la proposition. Il peut être suivi d'un accompagnement lors du relogement ou après le relogement. Il s'agit d'aider le ménage fragile dans la recherche d'un logement adapté à sa situation en définissant avec lui un projet réaliste et de l'assister pour réaliser les démarches préalables à l'entrée dans le logement.

L'accompagnement social ne présume pas d'un statut locatif particulier. Une sous-location ou un bail glissant peuvent être préférables à la location pour sécuriser le bailleur et l'occupant.

- d'un accompagnement lors du relogement

Il vise à assister le ménage pour réaliser les démarches liées à son installation (demande d'aide personnelle au logement, abonnements...).

Il peut également être requis pour des ménages changeant de quartier et risquant de ne pas bien s'insérer de leur nouvel environnement).

Il peut être suivi d'un accompagnement dans le logement.

■ L'accompagnement dans le logement (ADL)

L'accompagnement dans le logement peut concerner :

- soit les ménages qui ont fraîchement accédé à un logement et dans ce cas, il fait souvent suite à l'AVL. L'ADL concerne en particulier des ménages auxquels une proposition peut être faite lorsque celle-ci est en fait conditionnée par la possibilité d'un accompagnement.
- soit les ménages installés dans un logement de longue date. Il s'agit alors de prévenir ou de résoudre rapidement les situations à risque, notamment les impayés et les troubles de voisinage qui peuvent conduire à l'expulsion.

L'accompagnement doit viser à ce que le ménage acquière, valide ou retrouve les compétences nécessaires pour être responsable de son logement : paiement régulier du loyer et des charges, entretien du logement, accès aux droits, relation de bon voisinage et insertion dans l'immeuble ou le quartier.

L'accompagnement doit être souple et modulable

L'accompagnement doit être suffisamment souple pour s'adapter aux variations dans le temps de la situation et des besoins du ménage.

Par ailleurs, lorsque le ménage est en proie à des difficultés importantes et multiples, l'accompagnement dans le logement ne suffit pas. C'est pourquoi, il est nécessaire d'intégrer cet accompagnement dans une démarche globale de traitement des difficultés du ménage, en prenant notamment en compte la dimension sociale, l'emploi ou les besoins en termes de soins. Une bonne articulation des différents dispositifs existants et mobilisables (travailleurs sociaux du conseil général, FSL, CAF, CCAS...) sur le territoire est primordiale.

La gestion locative adaptée (GLA)

La gestion locative adaptée consiste en une activité de gestion de logements « rapprochée et attentive » comportant un suivi individualisé, éventuellement un accueil et une animation au quotidien, et, le cas échéant, une médiation avec l'environnement, vis-à-vis des occupants. L'objectif est la prévention des difficultés de l'occupant et la sécurisation de la relation bailleur/locataire. A terme, l'objectif est l'accès au logement ordinaire. Même si elle constitue un mode d'accompagnement, la GLA est donc financée par logement géré et non par ménage.

La gestion locative adaptée se distingue, en effet, de l'accompagnement vers et dans le logement : la GLA est intégrée, son support est la relation locative, même si elle permet de détecter d'autres besoins, elle est en permanence destinée à permettre la poursuite du projet logement de manière tant préventive que curative. Par ailleurs, elle est souvent associée à une mesure d'intermédiation locative.

b. Le diagnostic préalable

Un diagnostic préalable doit avoir déterminé si la mesure d'accompagnement était nécessaire ou non. L'établissement d'un diagnostic ou la mise en place d'un accompagnement peut être notamment demandé par les commissions de médiation.

Tout accompagnement de ce type exige l'adhésion du ménage.

c. Le financement des mesures d'accompagnement du ménage

Si le contenu des prestations est identifié, les modalités de financement public sont de plusieurs ordres et doivent être articulées dans le cadre des instances du PDALPD. En effet, les mesures d'accompagnement financées par l'État sont complémentaires des actions déjà mises en place par les acteurs locaux. Elles viennent s'adosser à l'engagement des conseils généraux, pour lesquels l'accompagnement en matière de logement constitue une mission obligatoire dans le cadre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Les crédits de l'État créent un contexte particulièrement propice à des négociations et doivent être utilisés comme leviers pour amplifier les interventions des financeurs publics de ces mesures. Pour ce faire, il convient de développer dans chaque département des partenariats entre l'État et le conseil général pour réaliser ces actions.

■ **Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)**

Créé par l'article 60 de la loi n°2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011¹¹⁷, son objet est de financer des actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence au titre du droit au logement opposable, en application du cinquième alinéa du II de l'article L. 441-2-3, et d'actions de gestion locative adaptée de logements destinées à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement.

Les ressources du fonds sont constituées par les astreintes liquidées en cas d'inexécution de l'injonction de logement ou de relogement prononcée en application de l'article L.441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le FNAVDL est administré par un comité de gestion, composé de représentants de l'État qui fixe les orientations et répartit les crédits de ce fonds. Sa gestion financière est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social.

Le financement du fonds n'est pas disponible sur l'ensemble des territoires, il se concentre sur les zones importantes en termes de nombre de ménages DALO. Il est octroyé dans le cadre d'appels à projets lancés localement. Les subventions sont conditionnées par la conclusion de conventions d'objectifs entre l'opérateur et l'État.

■ **Le financement de l'AVDL sur des crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (mission Ville et logement)**

Expérimenté dans le cadre du plan de relance de l'économie pour être généralisé en 2011, ce dispositif vise à assurer une meilleure prise en charge des personnes pour accéder directement au logement et éviter ainsi des passages en hébergement. Il a pour but de favoriser les sorties réussies des structures d'hébergement et de logement temporaire vers le logement, proposer un accompagnement adapté aux ménages sortant d'une situation de rue pour accéder au logement en particulier pour les ménages logés en hôtel au cours de la période hivernale et devant alors être logés à l'issue de cette période transitoire et prévenir les expulsions en particulier par le développement des commissions de surendettement. Ce financement doit avoir un effet levier pour mobiliser les bailleurs sociaux et les collectivités locales, notamment les départements chargés du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Ces crédits visent un public plus large que le FNAVDL puisqu'ils ne sont pas exclusivement destinés à l'accompagnement de ménages reconnus prioritaires au titre du DALO.

En l'absence de financement possible au titre du FNAVDL sur le territoire concerné ou en complément, les crédits AVDL sont susceptibles d'être mobilisés (cf. circulaire du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement).

Les opérateurs sont choisis par les services, soit directement, soit sur appels à projets. Il s'agit de crédits budgétaires délégués aux services déconcentrés de l'État.

■ **L'accompagnement vers et dans le logement financé par les départements : l'accompagnement social lié au logement**

L'accompagnement social du logement locatif relève du conseil général à travers le fonds de solidarité pour le logement (FSL).

¹¹⁷ Portant création de l'article L.300-2 du code de la construction et de l'habitation.

L'accompagnement social lié au logement (ASLL) est une mesure destinée aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir, suite à, dans la plupart des cas, un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale.

La définition de son contenu donnée dans la circulaire n° 90-31 du 23 mars 1990 reste d'actualité. Elle est de même nature que l'AVDL. Toutefois la définition précise, le contenu et les modalités de ce qui est financé au titre de l'ASLL sont spécifiques à chaque FSL et sont donc énoncés dans son règlement intérieur.

Le public potentiellement bénéficiaire de l'ASLL est plus large que celui de l'AVDL puisqu'il recouvre tous les publics relevant du PDALPD, y compris des propriétaires occupants ou des accédants à la propriété.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les départements assurent directement des actions d'accompagnement dans le cadre de leurs politiques d'action sociale.

4. NOTION DE NON-DECENCE

■ L'obligation de fournir un logement décent

L'obligation de remettre au locataire un logement décent, vise les locaux soumis à la loi de 89 (sont donc visés les logements HLM, les logements conventionnés, les logements soumis à la loi de 1948), ainsi que les locaux meublés, les logements foyers, les logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi, les locations consenties aux travailleurs saisonniers.

Les caractéristiques de la décence d'un logement ont été définies par le décret en Conseil d'Etat du 30 janvier 2002 pour les locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte et certains des locaux visés à l'article 2 alinéa 2 (locaux meublés, attribués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi, locaux loués à des travailleurs saisonniers (sauf travailleurs agricoles). Le logement décent est celui qui répond aux caractéristiques définies par le décret.

La décence relève des relations contractuelles entre le bailleur et le locataire dans le cadre du contrat de location.

■ En cas de non-conformité aux normes du décret

Une demande de mise en conformité du logement peut être formée devant la commission départementale de conciliation à défaut d'accord entre les parties ou à l'expiration d'un délai de deux mois suivant mise en demeure adressée au propriétaire. Cette saisine ne constitue pas un préalable à la saisine du juge.

Le juge compétent est le juge du tribunal d'instance. Sa décision constatant la non-décence d'un logement doit être transmise au préfet.

Dans de nombreux départements des commissions ont été mises en place pour traiter le logement non décent. Dans ce cadre, un opérateur peut être désigné pour établir un diagnostic de non-décence et entamer une médiation entre les parties.

■ Conséquences en termes d'allocation de logement

En matière d'allocation logement, la notion de décence a remplacé la notion de salubrité comme condition de versement des allocations logement. Les CAF et CMSA sont habilitées à vérifier la décence. Elles peuvent passer des accords locaux pour déléguer le diagnostic à un organisme, service ou association compétent.

En cas de diagnostic de non-décence, il est mis fin à tout tiers-payant quel qu'il soit, y compris dans le cadre d'une procédure d'impayés de loyer, à compter de la 1^{ère} mensualité d'allocation Logement (AL) à venir.

L'allocataire doit effectuer une démarche visant à demander la mise aux normes de son logement, (soit amiable auprès de son propriétaire, soit devant la commission de conciliation, soit devant le juge d'instance)

Toute preuve de démarche, quelle qu'elle soit, permet le maintien automatique et sans limitation dans le temps des versements entre les mains de l'allocataire mais le tiers payant demeure interdit tant que le logement n'est pas décent.

Si l'allocataire n'apporte pas la preuve d'une démarche : le droit est suspendu à compter du 7^{ème} mois qui suit le début de la dérogation.

■ Articulation avec les pouvoirs de police du préfet (ARS) et du maire.

Le terme de « non-décent » désigne effectivement un état du logement loué dont le traitement relève des rapports locatifs, et qui conditionne le versement de l'allocation logement. A ce titre, seuls le juge et les CAF/MSA ont qualité pour tirer des conséquences de droit de la « décence ou de la non-décence » d'un logement. L'administration n'a pas de compétences dans ce domaine pour imposer la mise en état de

décence du logement lorsque le non-respect des caractéristiques de la décence ne relève que de la décence (cas où la non-décence provient de la taille du logement ou du manque de certains équipements de confort).

Mais, dès lors que la non-décence du logement tient à des désordres exposant les occupants à des risques relatifs à la salubrité ou à la sécurité, le maire et le préfet ont compétence pour agir sur le fondement de leurs pouvoirs de police. Les désordres sont qualifiés par les services compétents (ARS, SCHS, services techniques de la ville) et selon leur nature et leur gravité, fondent la mesure de police adéquate sur les textes applicables : arrêté d'insalubrité, urgence sanitaire ponctuelle, injonction plomb, alimentation en eau potable (article L. 1321-1 et suivants du code de la santé publique, évacuation des eaux usées (article L. 1331-1 du même code), intoxication oxy-carbonnée (décret du 27 novembre 2008 et arrêté du 23 février 2009, arrêté de péril ... et injonctions du maire sur le fondement du RSD.

En d'autres termes, il n'y a pas d'étanchéité entre la notion juridique de décence et le champ des polices de la sécurité ou de la santé publiques : les voies de droit ne sont nullement exclusives les unes des autres et peuvent se compléter. Dans de nombreux cas le traitement effectif d'une situation de non-décence décelée par la CAF ou le juge d'instance passe par une mesure de police administrative.

De même une situation de non-décence, même si elle n'a pas (ou pas encore) donné lieu à l'édition d'une mesure de police, peut parfaitement fonder la saisine du procureur et la poursuite par celui-ci.

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL EN 2009

- Nicole BAHERS (préfecture 77) ;
- Isabelle BLANC (DDE 69) ;
- François BRAY (DREIF) ;
- Maryse CASSOU (DHUP) ;
- Jean-Pierre DINTILHAC (Président de la commission de médiation de Seine-et-Marne) ;
- Claude DOUSSIET (Président de la commission de médiation de Haute-Garonne) ;
- Maxime DUPLAIN (DDE 69) ;
- Annie FACI (DHUP) ;
- Catherine GUERRIVE (DRE PACA) ;
- Yves GRY (Président de la commission de médiation de Meurthe-et-Moselle) ;
- Noémie HOUARD (Mission du Préfet coordonnateur)
- Jean-François MARTIN (Président de la commission de médiation de l'Isère) ;
- Nicole MAURY (ANIL) ;
- Séverine MILLOT-EMBARECK (DDE 54) ;
- André POLLET (président de la commission de médiation du Rhône) ;
- Christiane PORTELLI (préfecture 77) ;
- Nolwenn SARIAN (DHUP) ;
- Hélène SCHUTZENBERGER (PNLHI) ;
- Emmanuel SHEARER (DHUP).
- Animation et rapport : Hélène SAINTE MARIE, directrice du projet DALO (DGALN/DHUP)

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL EN 2010

- Jean-Pierre DINTILHAC (Président de la commission de médiation de Seine-et-Marne) ;
- Claude DOUSSIET (Président de la commission de médiation de Haute-Garonne) ;
- Yves GRY (Président de la commission de médiation de Meurthe-et-Moselle) ;
- Jean-François MARTIN (Président de la commission de médiation de l'Isère) ;
- André POLLET (Président de la commission de médiation du Rhône) ;
- Maxime DUPLAIN (DDCS 69) ;
- Isabelle BLANC (préfecture 69) ;
- Nicole MAURY (ANIL) ;
- Christiane PORTELLI (préfecture 77) ;
- Jalila GLEIZES (DREAL PACA) ;
- Mériem MALOUM (DRIHL/IF/SALPE/BD)
- Vincent ORGERET (DHUP) ;
- Nolwenn SARIAN (DHUP) ;
- Norman CANNELL (DHUP) ;
- Martin CHOUTET (Délégation pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement)
- Hélène SCHUTZENBERGER (PNLHI).
- Animation et rapport : Hélène SAINTE MARIE, directrice du projet Droit au logement et à l'hébergement (DHUP/DGALN)

EQUIPE DE REDACTION 2011-2012

Sous la responsabilité d'Hélène SAINTE MARIE

- Norman CANNEL (DHUP) ;
- Fabien CAYLA (DHUP) ;
- Cécile CARDOT (DHUP) ;
- Nicolas CHEREL (DHUP) ;
- Vincent ORGERET (DHUP) ;
- Nolwenn SARIAN (DHUP) ;
- Hélène SCHUTZENBERGER (PNLHI).

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

**Ministère de l'Écologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement**
Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature
Arche Sud - 92055 La Défense cedex
Tél. 01 40 81 21 22