

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Bonnes pratiques des commissions de médiation

Juillet 2009

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

**Présent
pour
l'avenir**



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

www.logement.gouv.fr
www.developpement-durable.gouv.fr

AVERTISSEMENT

Le présent document a été élaboré par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, dont la liste des membres figure à la fin du document.

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 premières décisions rendues par les tribunaux administratifs et de l'interprétation habituellement donnée à certains concepts juridiques. Les commissions de médiation pourront donc s'inspirer des préconisations contenues dans ce document, mais elles ne devront pas s'y référer dans la rédaction de leurs décisions.

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 qui existent en amont, ainsi que de la réalité et de la pertinence de leur mise en œuvre.

Sommaire

PREAMBULE.....	5
1. Les principes	6
1.1. La recevabilité	6
1.1.1. Notion de dossier exploitable	6
1.1.2. Situations permettant de solliciter la reconnaissance du DALO	6
1.1.2.1. Situations permettant de saisir la commission de médiation sans condition de délai :	6
1.1.2.2. Situation permettant de saisir la commission de médiation au terme du délai d'attente d'un logement social :	7
1.1.2.3. 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 RHVS	7
1.1.3. Le fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens (article L. 301-1 du CCH).....	7
1.1.4. La condition de bonne foi s'applique à l'ensemble des requérants faisant un recours.....	7
1.1.4.1. Définition	7
1.1.4.2. Exemples de bonne et de mauvaise foi du requérant selon le juge administratif	8
1.1.4.3. Jurisprudence de la Cour de Cassation.....	8
1.1.4.4. Points sur lesquels la commission doit se prononcer :	8
1.1.5. L'exigence des démarches préalables.....	9
1.1.6. Les conditions spécifiques pour les étrangers hors Union européenne :	10
1.1.7. L'interdiction de saisir plus d'une commission de médiation	10
1.2. L'éligibilité	10
1.2.1. Les conditions d'éligibilité	10
1.2.2. La portée des présomptions mentionnées dans l'article R.* 441-14-1 du CCH... ..	11
1.2.2.1. 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.....	11
1.2.2.2. 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. ...	12
1.2.3. La combinaison de la priorité et de l'urgence pour les recours-logement.....	12
2. La mise en œuvre des principes	13
2.1. Les différentes situations	13
2.1.1. Personnes dépourvues de logement au sens strict	13
2.1.2. Personnes hébergées chez des tiers : notion d'obligation alimentaire et examen des conditions actuelles d'hébergement	13
2.1.3. Personnes sortants de centres d'hébergement, d'un logement de transition ou d'un logement-foyer.....	14
2.1.4. 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	14
2.1.4.1. Non-décence.....	14

2.1.4.2. Notion de suroccupation	14
2.1.4.3. Notion de handicap	15
2.1.5. Personnes menacées d'expulsion sans relogement	15
2.1.5.1. Les expulsions pour impayés	16
2.1.5.2. Les expulsions pour vente ou reprise	16
2.1.5.3. Exemples de jugements	16
2.1.6. Personnes logées en logement insalubre ou dangereux : comment gérer le principe de subsidiarité du DALO par rapport au droit relatif à la lutte contre l'habitat indigne ?	17
2.1.7. Personnes en délai anormalement long	19
2.2. Elaboration, motivation et contenu de la décision	20
2.2.1. Elaboration de la décision	20
2.2.2. Motivation et contenu de la décision	21
2.2.2.2. Les décisions de réorientation d'un recours-logement vers une formule d'hébergement, de logement de transition, de logement-foyer ou de RHVS	22
2.2.2.3. La motivation des décisions de rejet	23
2.2.2.3.1. L'irrecevabilité	23
2.2.2.3.2. L'insuffisance des démarches préalables	23
2.2.2.3.3. L'insuffisance d'éléments probants fournis par le requérant à l'appui de la situation qu'il invoque.	24
2.2.2.3.4. L'inéligibilité	25
2.2.3. Le contenu de la décision concernant les caractéristiques du logement et la nécessité ou non de l'accompagnement social	25
 LISTE DES ANNEXES	 27
ANNEXE 1 : Notion de non-décence	28
ANNEXE 2 : Définitions de l'hébergement, des logements de transition, des logement-foyers et des RHVS	30
ANNEXE 3 : Articulation des procédures « insalubrité » et DALO	34
ANNEXE 4 : Le contrôle des décisions des commissions de médiation par les juges administratifs de premier niveau	36
 Liste des membres du groupe de travail	 38

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.*

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. 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 peuvent être opposés 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 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)

1. LES PRINCIPES

1.1. La recevabilité

Sont recevables, les recours amiables faisant l'objet de dossiers exploitables (1.1.1.), formés par les personnes qui se trouvent dans l'une des situations suivantes (1.1.2.), ne pouvant accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par leurs propres moyens (1.1.3.), de bonne foi (1.1.4.), ayant fait des démarches préalables (1.1.5.) pour trouver une solution, répondant à certaines conditions s'ils sont étrangers (1.1.6.) et n'ayant saisi qu'une seule commission de médiation (1.1.7.)

1.1.1. Notion de dossier exploitable

Tous les dossiers exploitables doivent donner lieu à la délivrance d'un accusé de réception sans délai et être soumis à la commission. Un dossier est exploitable dès lors que le formulaire est lisible et signé et que les pièces justificatives obligatoires sont jointes. Dans ce cas, si les éléments probants ne paraissent pas suffisants pour que le recours prospère, le service instructeur peut prendre l'initiative de conseiller au requérant de compléter son dossier. Mais cela ne suspend, ni n'interrompt le délai dans lequel la commission doit se prononcer et l'absence de réponse du requérant ne peut pas avoir pour effet que le service instructeur rejette le dossier comme irrecevable : ce sera à la commission à le rejeter si elle considère que les éléments probants sont insuffisants.

Seuls les dossiers inexploitables, c'est-à-dire ceux dont le formulaire est illisible ou non signé ou qui ne comportent pas les pièces jointes obligatoires, font l'objet d'un refus de délivrer l'accusé de réception au niveau du service instructeur .

1.1.2. Situations permettant de solliciter la reconnaissance du DALO

1.1.2.1. Situations permettant de saisir la commission de médiation sans condition de délai :

- 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.

1.1.2.2. Situation 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 long² sans recevoir une proposition adaptée.

1.1.2.3. 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 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)

1.1.3. Le fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens (article L. 301-1 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 :

- Des personnes ayant 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.
- Des personnes n'ayant pris aucune mesure pour éviter un jugement d'expulsion alors qu'elles en avaient la capacité.
- 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 ; personnes ayant refusé des propositions issues d'un dispositif de prévention des expulsions.

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 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.

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

1.1.4.1. 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.

² 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)

1.1.4.2. 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.
- 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.

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 foi³. De même, ne peut être considérée systématiquement comme étant de mauvaise foi, la personne expulsée pour cause d'impayé de loyer.

1.1.4.3. Jurisprudence de la Cour de Cassation

Dans l'attente de la jurisprudence des juridictions administratives qui ne sera constituée que lorsque les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat se seront prononcés, il est possible de s'inspirer de la jurisprudence 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 occasionnelle⁴. 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.

1.1.4.4. Points sur lesquels la commission doit se prononcer :

La commission doit donc se prononcer :

- sur le caractère volontairement malhonnête de la démarche du demandeur (fausses déclarations démontrées, situation réelle camouflée) ;
- ou sur la part de responsabilité qu'elle estime être imputable à la personne dans la situation dont elle se prévaut pour bénéficier du droit au logement opposable.

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. Mais elles peuvent invoquer des éléments factuels et objectifs, exprimés sous une forme neutre du type :

3 TA de Versailles n°0804757

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

- La commission a constaté des contradictions entre les éléments renseignés et la situation réelle du requérant.
- La commission a relevé que le requérant a de manière récurrente omis de respecter les obligations essentielles du locataire et qu'il n'apporte pas la preuve d'évènements indépendants de sa volonté qui pourraient expliquer cette pratique.

1.1.5. 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 de la possibilité de 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 ».

Les démarches doivent avoir été entreprises dans le département où se situe la commission saisie.

Pour autant, ces démarches peuvent être de nature différente selon les situations.

En effet, si l'existence d'une demande de logement social en cours de validité et dûment renouvelée, est la démarche la plus usuelle, elle ne constitue pas une condition obligatoire du recours amiable, car il existe des cas où la première démarche à faire par les intéressés est d'une autre nature. La démarche préalable peut aussi consister :

- En matière de local impropre à l'habitation ou de logement insalubre ou dangereux, à signaler la situation au propriétaire, à une autorité administrative ou à saisir le juge civil. En revanche, un arrêté d'insalubrité ne saurait être exigé. En effet, la loi du 25 mars 2009, en exigeant que la commission de médiation se prononce au vu d'un rapport dressé par une autorité compétente ou son délégué, reconnaît au recours DALO la valeur de signalement. 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.
- En matière de non-décence, à faire une démarche auprès du propriétaire pour obtenir la mise en conformité du logement, à saisir le juge civil, à signaler la situation à une autorité administrative ou à saisir la commission de conciliation.
- En matière d'expulsion pour cause d'impayé de loyer, à participer activement à la mise en place de solutions permettant d'apurer la dette.

En conséquence, l'absence de demande de logement social précédant le recours amiable n'est pas en soi un motif de non-recevabilité du recours amiable, sauf en ce qui concerne la catégorie des demandeurs de logement social en délai anormalement long.

Exemples de cas où le juge administratif a mis en œuvre le critère de la nécessité des démarches préalables :

- Une demande de logement social régulièrement renouvelée depuis 2005 constitue une démarche suffisante : c'est à tort que la commission a considéré que X n'avait pas démontré de « mobilisation pour obtenir un logement par les voies normales. »
- En matière d'insalubrité, 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 titre.

- 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 commission⁵. La solution aurait pu être différente si la commission avait motivé sa décision plus précisément par l'insuffisance des démarches préalables, plutôt qu'en se référant directement à l'ancienneté de la demande.

1.1.6. Les conditions spécifiques pour les étrangers hors Union européenne⁶ :

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

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

La loi du 25 mars 2009 a introduit l'interdiction de saisir plusieurs commissions⁷. En conséquence, les personnes qui introduisent un recours amiable à un moment donné compte tenu de leur situation à ce moment 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.

1.2. L'éligibilité

Si l'appartenance à l'une des catégories mentionnées par la loi est nécessaire pour que le recours amiable soit recevable, elle n'est pas suffisante pour rendre éligibles les recours amiables : Il faut aussi que les personnes soient reconnues prioritaires et à loger en urgence, ou prioritaires pour un hébergement ou assimilé. Il y a donc matière à analyser les situations individuelles.

1.2.1. 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.

L'article R.* 441-14-1 fixe des critères de présomption positive (par exemple, pour les personnes menacées d'expulsion, celles qui ont reçu une décision de justice prononçant l'expulsion) ou négative (par 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 : la commission prend en compte les droits découlant d'une obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil.

5 TA Poitiers n°0801950

6 Voir circulaire spécifique à paraître

7 Article L. 441-2-3 IV ter du CCH

- Pour les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, la commission prend en compte les droits à hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre en application des dispositions des articles L. 521-1 et suivants du CCH, des articles L. 314-1⁸ et suivants du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement. Néanmoins, la commission doit vérifier leur effectivité sur la base du rapport prévu à l'article L. 441-2-3 VII et 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 dans des délais compatibles avec ladite urgence.
- Pour les personnes menacées d'expulsion, elle prend en compte la décision de justice prononçant l'expulsion du logement.
- Pour les personnes hébergées dans une structure d'hébergement ou logées temporairement de façon continue, elle prend en compte la durée de cet hébergement ou de ce logement temporaire : plus de six mois pour l'hébergement ou plus de dix-huit mois pour le logement temporaire.
- 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 rapport prévu à l'article L. 441-2-3 VII, doit indiquer à la commission de médiation si 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 ou si font défaut au moins **deux** des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret. Si le logement est déclaré suroccupé, elle vérifie s'il a une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées au 2° de l'article D. 542-14⁹ 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 2002¹⁰.

1.2.2. La portée des présomptions mentionnées dans l'article R.* 441-14-1 du CCH

Elles ne dispensent pas les commissions de l'examen des situations individuelles.

8 « 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.

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. »

9 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. »

10 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. »

1.2.2.1. 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 l'ensemble du dossier et de désigner la personne comme prioritaire et devant être logée en urgence (ou 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 du requérant le justifie. C'est 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 ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus ».

A titre d'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.

1.2.2.2. 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 garde sa latitude d'appréciation. Ainsi, une personne hébergée depuis 18 mois, mais qui ne serait pas considérée comme apte à s'intégrer dans un logement social classique pourra ne pas être désignée comme prioritaire et devant être logée en urgence. Il en est de même si, au vu du rapport mentionné à l'article L. 441-2-3 VII du CCH, les désordres observés dans un logement non-décent ne créent pas un risque réel pour la santé ou la sécurité des occupants.

1.2.3. 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...» La commission ne peut pas prendre une décision reconnaissant le caractère prioritaire de la demande (par exemple, en cas de délai anormalement long) et indiquant 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. Dans ce contexte, les demandes de confort, pour légitimes qu'elles puissent être, n'ont pas lieu d'être considérées comme prioritaires et urgentes. En revanche, lorsque 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.

2. LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES

2.1. Les différentes situations

2.1.1. Personnes dépourvues de logement au sens strict

Sont dépourvues de logement, les personnes ne disposant, ni d'un logement, ni d'un hébergement de quelque nature que ce soit.

La commission se prononce au vu d'un diagnostic social permettant notamment d'évaluer la capacité d'autonomie de la personne, en particulier dans la perspective d'une possible décision de réorientation vers un hébergement provisoire ou un logement de transition 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 proposer un accompagnement social, comme le prévoit la loi du 25 mars 2009¹¹.

2.1.2. 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. Le décret du 28 novembre 2007 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 bénéficiaire 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

11 Article L. 441-2-3 III du CCH

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.

Exemple : Le juge administratif a censuré l'erreur manifeste d'appréciation de la commission dans le cas où elle n'a pas reconnu 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 sanitaires.

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.

2.1.3. Personnes sortants de centres d'hébergement, d'un logement de transition ou d'un logement-foyer

Pour les personnes sortant de structure d'hébergement ou d'un logement de transition, la commission se prononce au vu d'un rapport social établi par le gestionnaire, permettant d'évaluer la capacité d'autonomie de la personne et, le cas échéant, la nécessité d'un accompagnement 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 CCH¹².

2.1.4. 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).

Mais ces deux conditions ne sont pas explicitement liées : ce n'est pas l'inadaptation du logement au handicap de la personne qui est mis en avant, mais le seul fait que la personne est handicapée **et** qu'elle habite un logement suroccupé ou non décent.

2.1.4.1. 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 se base sur ce rapport pour les recours effectués au titre des locaux impropres, insalubres, dangereux ou non-décents et, le cas échéant, sur une décision de justice.

La non-décence à prendre en compte par les commissions de médiation : le décret du 28 novembre 2007 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 (article R.* 441-14-1).

Exemple d'annulation d'une décision par le juge administratif pour erreur manifeste d'appréciation : personne handicapée (difficultés respiratoires) dans un logement situé au troisième étage sans ascenseur. Alors même que la présence d'un ascenseur n'est pas au nombre des éléments de confort ou de sécurité du décret du 30 janvier 2002, la commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en rejetant la demande.

2.1.4.2. Notion de suroccupation

Le décret du 28 novembre 2007 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 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 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.

2.1.4.3. Notion de handicap

La qualification de « handicapé » n'est pas restrictive a priori. Par exemple, 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 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 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), visée 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.

2.1.5. Personnes menacées d'expulsion sans relogement

Le DALO peut être accordé quand l'expulsion est certaine et proche. En revanche, si la commission dispose d'éléments lui permettant de considérer que l'intéressé ne sera pas expulsé de manière proche et 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.

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). En revanche, il reste à la commission à évaluer si la personne peut être considérée comme prioritaire et à reloger d'urgence. Elle prendra notamment en compte l'état d'avancement des procédures de prévention des expulsions ou de relogement mis en oeuvre par les autorités publiques.

A cet égard, plusieurs considérations peuvent entrer en ligne de compte pour caractériser l'état de menace d'expulsion : d'une part, il ne faut pas considérer que le concours de la force publique soit l'évènement qui permet systématiquement de prendre une décision favorable car cela paraît donner une prime au non-respect de la décision de justice. A l'inverse, le fait que le concours de la force publique ne soit pas encore accordé ne peut être un critère automatique de rejet. D'autre part, il faut voir comment jouent les dispositifs de droit commun de prévention des expulsions car si une solution est en vue (soit un relogement si, par exemple, le logement était trop cher, soit un maintien dans les lieux moyennant une aide financière), il n'y a pas forcément urgence au sens de DALO.

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 celui de la fin ou du caractère inopérant des procédures de prévention.

Il faut donc examiner les faits : selon les départements, les procédures de traitement social interviennent, soit avant, soit après le jugement. Ainsi, entre la demande et l'octroi de la force publique, il peut y avoir des délais différents selon les départements.

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.

2.1.5.1. Les expulsions pour impayés

La réduction du délai pour quitter les lieux de trois à un an¹³ est à prendre en compte. 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. Il convient de distinguer le parc privé (où il faut intervenir rapidement) du parc public, où le déroulement est différent.

2.1.5.2. 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 doivent 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.

2.1.5.3. Exemples de jugements

Les premiers jugements des tribunaux administratifs vont dans le sens d'une grande rigueur dans l'appréciation de l'urgence.

Exemples :

- En se fondant sur l'absence de réquisition par le bailleur de la force publique pour estimer que l'intéressé ne fait pas partie des demandeurs prioritaires la commission de médiation n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation¹⁴.
- Le congé donné par le bailleur pour en reprendre l'occupation n'est pas au nombre des circonstances permettant de reconnaître une demande comme prioritaire et urgente.

2.1.6. Personnes logées en logement insalubre ou dangereux : 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 VII¹⁵ 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'Etat 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 qui est transmis aux autorités compétentes.

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 oeuvre des mesures.

Dans le cas contraire, la mise en oeuvre de la mesure de police doit se faire en parallèle de l'instruction du recours amiable DALO.

Le nouvel article L. 521-3-3¹⁶ du CCH 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

14 TA de Versailles, n°0804814

15 « VII. — Lorsque la commission de médiation est saisie, dans les conditions prévues au II, d'un recours au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, elle statue au vu d'un rapport des services mentionnés à l'[article L. 1331-26 du code de la santé publique](#) ou des opérateurs mandatés pour constater l'état des lieux. Si les locaux concernés sont déjà frappés d'une mesure de police, un rapport présentant l'état d'avancement de l'exécution de la mesure est également produit.

« Lorsque le rapport conclut au caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, les autorités publiques compétentes instruisent sans délai, indépendamment de la décision de la commission de médiation, les procédures prévues par les dispositions législatives, notamment les articles L. 1331-22 à L. 1331-31 du code de la santé publique et les articles L. 123-3, L. 129-1 à L. 129-7 et L. 511-1 à L. 511-6 du présent code. La mise en oeuvre de ces procédures ne fait pas obstacle à l'examen du recours par la commission de médiation.

« Les locaux ou logements dont le caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence a été retenu par la commission de médiation pour statuer sur le caractère prioritaire et sur l'urgence du relogement de leurs occupants sont signalés aux organismes chargés du service des aides personnelles au logement et au gestionnaire du fond de solidarité pour le logement. Ils sont également signalés au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées aux fins d'inscription à l'observatoire nominatif prévu au [quinzième alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990](#) visant à la mise en oeuvre du droit au logement. »

16 « Art. L. 521-3-3. - Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants, en application du II de l'article L. 521-3-2, le représentant de l'Etat dans le département peut user des prérogatives qu'il tient de l'article L. 441-2-3.

pour reloger ou héberger les occupants de locaux frappés d'une mesure de police : pouvoir de désignation, voire d'attribution d'un logement.

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 responsabilités et de ne pas substituer un droit au relogement 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.

Compte tenu de la loi du 25 mars 2009, 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 - DDASS, Service Communal d'Hygiène et de Santé -SCHS¹⁷-, 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...

« Les attributions de logements, en application de l'alinéa précédent, sont prononcées en tenant compte des engagements de l'accord intercommunal ou départemental prévu respectivement aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2.

« Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants, en application du I ou, le cas échéant, des III ou V de l'article L. 521-3-2, le maire peut désigner ces personnes à un organisme bailleur aux fins qu'il les loge et, en cas de refus du bailleur, procéder à l'attribution d'un logement. Les attributions s'imputent sur les droits à réservation dont il dispose sur le territoire de la commune.

« Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants en application du III de l'article L. 521-3-2, le président de l'établissement public de coopération intercommunale concerné peut procéder dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Les attributions s'imputent sur les droits à réservation dont il dispose sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

« Le représentant de l'Etat dans le département ou le maire sont réputés avoir satisfait à l'obligation de relogement s'ils ont proposé aux personnes concernées qui, faute d'offre de relogement, occupent des locaux au-delà de la date de prise d'effet de l'interdiction définitive d'habiter, un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, à titre temporaire dans l'attente d'un relogement définitif. »

« Art. L. 441-2-3-4. - Lorsque, du fait de la défaillance du propriétaire ou de l'exploitant, le relogement des occupants de locaux ou logements insalubres ou dangereux, frappés, à ce titre, d'un arrêté de police administrative, doit être assuré par le représentant de l'Etat dans le département ou par le maire en application de l'article L. 521-3-2, il est fait application de l'article L. 521-3-3. »

17 Ces services existent dans 208 communes, et disposent des attributions de la DDASS, 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.

- et de décider d'accorder (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 par exemple) le DALO (ou non) compte tenu de la situation concrète dans laquelle serait l'intéressé s'il n'en bénéficiait pas. 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.

Exemples de jugements de tribunaux administratifs¹⁸ :

- M.X habite avec ses trois enfants un F1 de 19 m², dont l'insalubrité a été constatée par les services sociaux, avec présence de peinture au plomb : rejet par la commission de médiation pour absence d'urgence au motif que l'immeuble fait partie d'une opération de rénovation dans laquelle son relogement sera pris en compte. Le TA annule pour erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'aucun délai n'est indiqué pour ce relogement.¹⁹
- Logement frappé par un arrêté d'insalubrité remédiable, 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 au logement ou à l'hébergement en application des articles L. 521-1 et suivants du CCH : la commission a pu sans commettre d'erreur de droit rejeter son recours. (TA de Paris).

2.1.7. Personnes en délai anormalement long

Les critères combinés de la priorité et de l'urgence prennent une valeur particulière dans l'examen des recours amiables fondés sur ce motif : 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 que le DALO n'a pas vocation à satisfaire, par exemple, en termes de localisation. Une attention particulière sera portée sur les propositions qui ont été faites le cas échéant, car si des propositions 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. Quant à l'urgence, elle est délicate à apprécier dans la mesure où l'ancienneté de la demande ne constitue pas à elle seule un facteur déterminant de l'urgence. Le degré d'inadaptation de la situation actuelle sera pris en compte, tout en évitant de motiver une décision de rejet 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.

A titre d'exemples, une personne « bien » logée, y compris dans le parc privé, n'est pas dans une situation d'urgence. Ce constat ne remet pas en cause la légitimité de sa demande de logement social. En sens inverse, pour caractériser l'urgence, la commission peut apprécier l'inadéquation entre les ressources du demandeur et le loyer de son logement actuel, qui peut conduire à une menace d'expulsion.

S'agissant de demandes de mutation au sein du parc social, leur traitement relève d'abord de la responsabilité des bailleurs. Leur réorientation vers le circuit normal des demandes de mutation par les bailleurs est légitime dès lors que la situation actuelle de logement n'est pas inacceptable.

18 Rendus avant la publication de la loi du 25 mars 2009

19 TA de Versailles, n°0803046

Exemples de cas où le juge administratif a mis en œuvre le critère du délai anormalement long²⁰ :

- 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'État pour ne pas avoir pris cet arrêté.
- Pour que le délai anormalement long coure, encore faut-il que la demande soit bien renouvelée : M.X a déposé une demande en 1998, mais n'a pas répondu à la demande de renouvellement ; alors même qu'il a effectué deux nouvelles demandes en 2006 et 2007, il ne saurait se prévaloir d'une ancienneté acquise depuis 1998²¹.

2.2. Elaboration, motivation et contenu de la décision

2.2.1. Elaboration de la décision

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 de la préfecture au titre de la gestion du contingent préfectoral, 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 sociaux²² ayant eu à connaître la demande ou ayant connaissance du parcours logement de l'intéressé tous les éléments pouvant l'éclairer.

Le service instructeur peut également recueillir des informations auprès des services sociaux. 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, qu'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 ou des CAF dont le secret professionnel est levé par la loi du 25

20 fixé par arrêté préfectoral

21 TA de Nantes, n°0801728-5

22 Article L. 441-2-3 II issu de la loi du 25 mars 2009 : « La commission reçoit notamment du ou des bailleurs chargés de la demande ou ayant eu à connaître de la situation locative antérieure du demandeur tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et les motifs invoqués pour expliquer l'absence de proposition »

mars 2009 vis-à-vis de la commission de médiation.²³ Ils peuvent provenir des instances du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées.²⁴

Dans le cas où le requérant ne serait 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 effectuée²⁵.

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, doivent être prises par la commission. Le secrétariat ne peut refuser de délivrer l'accusé de réception qu'en cas de dossier inexploitable (formulaire illisible ou pièces obligatoires absentes), mais il ne peut prendre aucune décision sur les recours amiables exploitables.

2.2.2. Motivation et contenu de la décision

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 au moins à titre principal soit mentionné. Cela est nécessaire pour que le juge administratif, saisi d'un recours pour absence d'offre de logement, puisse déterminer si ce recours contentieux est possible. En effet les personnes reconnues prioritaires au seul titre du délai anormalement long ne pourront exercer le recours contentieux institué par la loi qu'à partir du 1er janvier 2012.

Les tribunaux administratifs censurent les décisions des commissions qui sont affectées d'une motivation insuffisante.

Par exemple, 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

23 Article L. 441-2-3 VI issu de la loi du 25 mars 2009 : « Les membres de la commission de médiation et les personnes chargées de l'instruction des saisines sont soumis au secret professionnel dans les conditions prévues à l'article 226-13 du code pénal. Par dérogation aux dispositions du même article 226-13, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale définie à l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles fournissent aux services chargés de l'instruction des recours amiables mentionnés ci-dessus les informations confidentielles dont ils disposent et qui sont strictement nécessaires à l'évaluation de la situation du requérant au regard des difficultés particulières mentionnées au II de l'article L. 301-1 du présent code et à la détermination des caractéristiques du logement répondant à ses besoins et à ses capacités. »

24 Article L. 441-2-3 II issu de la loi du 25 mars 2009 : « Elle reçoit également des services sociaux qui sont en contact avec le demandeur et des instances du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ayant eu à connaître de sa situation toutes informations utiles sur ses besoins et ses capacités et sur les obstacles à son accès à un logement décent et indépendant ou à son maintien dans un tel logement. »

25 Article R.*441-14 du CCH

demande²⁶. 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'urgence²⁷.

2.2.2.1. Décisions positives en faveur d'un logement

Elles doivent comporter la mention du motif (la catégorie de situation permettant de saisir la commission) que celle-ci a retenu. En effet, la date à partir de laquelle le recours contentieux prévu à l'article L. 441-2-3-1 est ouvert dépend de la catégorie de situation au titre de laquelle le recours a été accueilli : si le motif retenu est celui du délai anormalement long, le recours n'est ouvert qu'à partir du 1^{er} janvier 2012, dans les autres cas, il est déjà ouvert.

Ce motif peut être différent de celui invoqué par le requérant. Si plusieurs motifs sont retenus, la commission doit préciser le motif retenu à titre principal en premier

Exemples :

- Un requérant invoque l'hébergement chez un tiers. La commission trouve que cette situation ne justifie pas le DALO mais que le requérant ayant attendu un délai anormalement long un logement social, il peut néanmoins bénéficier d'une décision favorable à ce titre.
- Le requérant hébergé chez des tiers y est depuis longtemps et dans des conditions qui justifient de le déclarer prioritaire et urgent, mais il a aussi attendu un délai anormalement long.

La commission doit choisir le motif principal :

- Si c'est l'hébergement chez un tiers, le requérant n'ayant pas obtenu une offre de logement adaptée dans le délai peut saisir le tribunal administratif immédiatement ;
- Si c'est le délai anormalement long, il ne pourra le faire qu'en 2012.

Les décisions reconnaissant le droit à l'hébergement opposable doivent également être motivées, même succinctement.

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

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

Exemple : 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.

Exemples de jugements des tribunaux administratifs :

- « La commission dispose des plus larges pouvoirs pour déterminer pour chaque demandeur dont elle estime qu'il est prioritaire en fonction de ses besoins et capacités le type de logement ou d'hébergement ». Cette formulation du tribunal administratif de Nantes caractérise une quasi-absence de contrôle sur la décision prise par la commission d'orienter vers une solution d'hébergement.
- Le tribunal administratif de Lyon a considéré que le fait pour le requérant d'avoir créé une entreprise individuelle ne suffit pas à contredire la position de la commission selon

26 TA de Paris, n°0811030,08809273

27 TA de Paris, n°0809830

laquelle « il ne dispose pas des garanties d'autonomie financière suffisantes pour accéder à un logement. »²⁸

- Toutefois le tribunal administratif de Paris se montre plus exigeant : il relève que « la commission de médiation a procédé à un examen particulier de la demande » pour la réorienter et mentionne les éléments de motivation : absence de ressources, handicap, nécessité d'un accompagnement social. Le tribunal exige donc ici une motivation spéciale de la décision de requalification. L'absence d'activité professionnelle, donc l'absence de ressources, permet à la commission de médiation de prononcer une requalification, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation.
- En revanche, 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 logement, la commission de médiation a entaché sa décision d'un défaut de motivation²⁹.

2.2.2.3. 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 pour excès de pouvoir 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.

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'intéressé.³⁰

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 :

2.2.2.3.1. L'irrecevabilité

La personne n'entre dans aucune des catégories 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.

28 TA de Lyon n°0806919

29 TA de Paris n°0812761

30 TA de LYON 10 mars 2009

2.2.2.3.2. L'insuffisance des démarches préalables

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

2.2.2.3.3. 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 (sauf recours tendant à l'accueil dans une structure d'hébergement) 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 ou la notice. Les pièces obligatoires doivent être fournies d'emblée ; les services instructeurs n'ont pas à les demander.

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.
- 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 (DDASS, SCHS, 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.

Le rejet du recours pour insuffisance d'éléments probants ne peut être invoqué que si le requérant n'a pas fourni ce qui était exigible de lui. Mais non s'il manque des éléments de preuve ou de vérification qu'il ne pouvait pas fournir.

Exemple d'annulation d'une décision de rejet par le tribunal administratif : Le fait pour un étranger en situation régulière de ne pas avoir indiqué au préfet son changement d'adresse (obligation prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – CESEDA -) ne permet pas à la commission de médiation de ne pas examiner son recours.

Si la commission rejette le recours pour insuffisance d'éléments probants, il serait bon que soit précisé dans la décision ou dans la notification le type de document qui aurait permis au recours amiable de prospérer.

2.2.2.3.4. L'inéligibilité

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.

2.2.3. Le contenu de la décision concernant les caractéristiques du logement et la nécessité ou non de l'accompagnement social

La loi prévoit que la commission détermine en tenant compte de ses besoins et de ses capacités les caractéristiques du logement. En ce qui concerne, le mot « capacités », il est possible de l'interpréter comme intégrant, non seulement les capacités financières, mais aussi les aptitudes telles que, par exemple, celle à s'intégrer dans un habitat collectif.

La disposition est impérative, ce qui signifie que la commission doit se prononcer sur ce point. Quant au terme « détermine », il doit être entendu comme signifiant que la commission doit faire des préconisations et non comme une obligation qui s'imposerait au préfet lorsqu'il désignera le bénéficiaire à un bailleur après avoir fixé le périmètre de relogement. Le préfet peut en effet avoir connaissance d'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 manoeuvre, dans l'intérêt même des requérants. Le juge administratif, en cas de contentieux spécifique fondé sur l'inadaptation du logement analyse la situation, non au jour où la commission s'est prononcée mais au jour où le logement a été proposé. 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.

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, une taille de logement (en tenant compte aussi du niveau des ressources déclaré). Quant au niveau du loyer, elle ne peut pas le définir précisément, ce qui supposerait des simulations avec une aide personnelle au logement. Mais elle peut recommander l'attribution d'un logement financé en PLA-I (ressources ou insertion stricto sensu).

Enfin, la loi du 25 mars 2009 prévoit que la commission détermine aussi le cas échéant la nécessité d'un accompagnement social ou d'un diagnostic 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 accompagnement social, si la commission a disposé de suffisamment d'éléments sur la situation de la personne avant de prendre sa décision. Par exemple, une personne en voie d'insertion sociale peut obtenir une décision favorable pour un logement banal par opposition à un logement de transition, mais à condition qu'un accompagnement social lui soit proposé, pour une certaine période.
- 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.

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.

LISTE DES ANNEXES

1. Notion de non-décence
2. Définitions de l'hébergement, des logements de transition, des logement-foyers et des RHVS
3. Articulation de la procédure DALO avec les procédures de lutte contre l'habitat indigne
4. Le contrôle des décisions des commissions de médiation par les juges administratifs de premier niveau

ANNEXE 1

Notion de non-décence

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 (DDASS) 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 (DDASS, 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.

ANNEXE 2

Définitions de l'hébergement, des logements de transition, des logements-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 distingue le logement de transition de l'hébergement par 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. »

- un logement de transition non reconnu comme tel n'ouvrira pas droit au recours sans condition de délai ;
- un hébergement assimilé à du logement de transition ne permettra le recours qu'au-delà de 18 mois au lieu de 6 mois.

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, impôt³¹... Mais un loyer, même faible, suppose l'existence d'un bail³².

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 présume l'existence d'un loyer, donc 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 trouver application dans le cas du logement de transition.

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

- **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.

31 CA Paris 2.6.64 / Cass. Soc. : 16.1.53

32 Cass. Soc. : 31.1.58

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.

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

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 meublé et ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique. Elle est donc soumise aux seules dispositions du Code civil.

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.442-8-1).

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

➤ **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.

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

Le statut juridique de l'occupant n'est pas défini à ce jour. 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.

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

Le contrat 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.

Entrent dans la catégorie des logements foyers : les résidences sociales et les pensions de famille.

■ 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 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 ;
- 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.

■ AUTRES DISPOSITIFS D'INTERMEDIATION

➤ **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 est mise en place en Ile-de-France. Dans un premier temps étaient concernés les départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Paris*.

Il permet aux associations de prendre en location des logements dans le parc privé afin de les sous-louer à des ménages en difficulté par le biais de la sous-location ou du mandat de gestion.

Lancé par le ministère du Logement en novembre 2008 par la signature de quatre conventions avec des associations en Ile-de-France le programme vise à capter 2 750 logements dès 2009 en Ile-de-France.

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.

L'association veille à la mise en place d'un accompagnement social lié au logement adapté.

* 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.

ANNEXE 3

Articulation des procédures « insalubrité » et DALO

L'articulation entre le DALO et des outils juridiques **de lutte contre l'habitat indigne** ou non-décent, a été organisée par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion via l'introduction de deux dispositions nouvelles : l'article L. 441-2-3 VII (nouveau) prévoit la coordination des interventions des commissions de médiation et des services chargés du traitement de l'habitat indigne et l'article L. 521-3-3 (nouveau) ouvre au préfet et au maire un droit de désignation et d'attribution pour assurer le relogement des occupants de locaux frappés d'une interdiction définitive d'habiter.

Cette articulation vise à répondre à un triple objet opérationnel :

- **1** Permettre aux commissions de médiation de se prononcer sur les recours fondés sur l'indignité du logement en disposant d'une expertise juridique et technique de l'état du logement. L'article **L. 441-2-3 VII (nouveau)** prévoit donc 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 les services sanitaires de l'Etat ou des communes ou par un opérateur spécifiquement mandaté. Le rapport décrit les désordres observés et comment ils peuvent être qualifiés : Locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, et/ou non-décents. De plus, il indique les suites administratives éventuelles à donner, leur degré d'avancement et un calendrier prévisionnel du déroulement des étapes de la procédure, et si possible une évaluation du délai qui sera fixé au propriétaire. L'instruction de la mesure de police doit se faire en parallèle de l'instruction du recours et ne fait pas obstacle à l'examen de celui-ci par la commission. Si cette mesure a pu être édictée avant la décision de la commission de médiation, celle-ci doit en tenir compte.

Si les locaux concernés sont déjà frappés d'une mesure de police, un rapport présentant l'état d'avancement ou d'exécution de la mesure 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, relogement temporaire /hébergement dans l'attente de la réalisation des travaux, ou relogement définitif).

Cette mesure permettra de lutter effectivement contre la constitution, par des propriétaires bailleurs indécents, de filières lucratives de logement profitant du fait que le relogement est à la charge de la puissance publique.

Cas particulier des recours fondés sur la « non-décence », effectués par les demandeurs handicapés ou ayant à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée.

Le rapport prévu par l'article L. 441-2-3 VII, cité supra, décrira des désordres de gravité diverse faisant apparaître, selon le cas, le caractère impropre à l'habitation des locaux, insalubre ou dangereux des logements, présentant un risque pour la santé ou la sécurité des occupants, tel que le risque d'accessibilité au plomb, le manque d'éléments d'équipement ou de confort, ou des désordres mineurs. Dans tous les cas faisant apparaître un risque pour la santé ou la sécurité, les services de l'Etat ou de la commune devront instruire, sans délai, les mesures de police adéquates sur le fondement des textes applicables*. L'objectif est que

* Arrêtés 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), arrêtés de péril, injonctions en matière de sécurité-incendie des établissements d'hébergement, et injonctions du maire sur le fondement du RSD.

l'engagement des procédures permette la mise en œuvre des travaux dans les meilleurs délais pour permettre le maintien de la famille dans son logement.

Les désordres mineurs, ne faisant pas courir de risque pour la santé ou la sécurité des occupants, ne pourront, sauf cas particulier, fonder une décision favorable de la commission.

Lorsque la non-décence résulte de la seule absence d'équipements, il conviendra d'informer le propriétaire du caractère non-décent de son logement, notamment ne permettant donc pas au locataire de percevoir l'allocation logement, afin d'éviter la relocation du logement dans le même état.

- **2** Eviter aux commissions de médiation de statuer sur le relogement d'occupants de locaux sous arrêté d'interdiction définitive d'habiter alors qu'ils disposent déjà d'un droit à relogement en application des articles L. 521-1 et L. 521-3-2. A cette fin, le **nouvel 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 relatif au DALO pour reloger, temporairement ou définitivement, les occupants de locaux frappés d'une mesure de police : pouvoir de désignation, voire d'attribution d'un logement, sachant que le coût de ce relogement est à la charge du propriétaire défaillant en application de l'article L. 521-3-2. L'article L. 441-2-3-4 nouveau précise que le traitement de ces cas relève du nouvel article L. 521-3-3 du CCH.

Dès lors, les commissions de médiation n'auront plus à statuer sur les cas d'occupants de locaux frappés d'une mesure de police.

- **3** Renforcer la connaissance par l'ensemble des acteurs du logement des situations d'habitat indigne, ou non décent, ainsi repérées, aux fins d'être traitées. Le VII de l'article L. 441-2-3 impose le signalement des logements dont l'état impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou non décent, a fondé la décision de la commission de médiation, aux organismes payeurs des aides personnelles au logement, aux gestionnaires des FSL et au comité de pilotage du PDALPD aux fins d'être inscrits à l'observatoire nominatif des logements indignes.

L'ensemble des nouvelles dispositions vise à la fois à accélérer le relogement, temporaire ou définitif, des occupants vivant dans des locaux frappés d'une mesure de police et à éviter le passage devant la commission DALO, et à fonder le relogement au titre du DALO sur la réalité d'un état des locaux constaté par les services compétents, qui enclenchent nécessairement la mesure de police adéquate de façon à empêcher la constitution de filières de « mauvais logements ».

ANNEXE 4

Le contrôle des décisions des commissions de médiation par les juges administratifs de premier niveau

Nature et étendue du contrôle du juge

Sans exception, les tribunaux ont estimé que les recours dirigés contre des décisions de commissions de médiation étaient des recours en excès de pouvoir : le juge appréciera donc la légalité de la décision, mais ne peut lui-même se substituer à la commission pour reconnaître le caractère prioritaire et urgent d'une demande (ce qui serait le cas en plein contentieux).

En revanche, l'étendue du contrôle fait l'objet de profondes divergences entre les juridictions : Plusieurs tribunaux administratifs (TA) appliquent un contrôle restreint, qui se caractérise donc par la recherche et la sanction de l'erreur manifeste d'appréciation, ou de l'erreur de fait : Versailles, Lille, Lyon, Nantes notamment.

Cette orientation n'est toutefois pas partagée par d'autres TA : ainsi le TA de Marseille, qui effectue des recherches auprès de la chambre des notaires, afin de déterminer le loyer moyen d'un quartier à Marseille, pour les comparer aux ressources de la requérante, et valider la décision de la commission de médiation qui estimait que cette personne avait les moyens de se loger décemment par elle-même. Le juge contrôle ici l'appréciation des faits soumis à la commission.

Une décision du TA de Grenoble semble faire apparaître une distinction quant à l'étendue du contrôle :

- Un contrôle de la qualification juridique des faits pour l'application de l'article R. 441-14-1 (contrôle normal).
- Un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de la possibilité d'y déroger en cas de situation particulière* : en l'espèce la commission de médiation n'avait pas fait usage de cette possibilité.

Cette distinction est également adoptée par le tribunal de Paris**, qui exerce un contrôle normal sur les décisions des commissions de médiation en raison de l'absence de technicité particulière ce contentieux et des critères et conditions fixés par le CCH qui encadrent le pouvoir d'appréciation de la commission.

Cette question essentielle de l'étendue du contrôle exercé par le juge gagnera à être tranchée par le Conseil d'Etat : selon la réponse apportée, l'exigence de motivation, mais également d'instruction préalable n'est pas la même. L'application d'un contrôle normal risque de conduire à ce que le juge fasse une application un peu « primaire » des critères de l'article R. 441-14-1, ce qui n'est pas tout à fait l'esprit du texte, qui laisse à la commission de médiation un pouvoir sinon discrétionnaire, du moins très large, pour apprécier la situation du demandeur.

On peut également noter que plusieurs tribunaux, dont Paris, distinguent le caractère prioritaire et le caractère urgent de la demande.

La légalité de la décision s'apprécie à la date où elle est prise. Toutefois ce principe simple est susceptible de conséquences différentes comme le montre la mise en parallèle de deux décisions du même tribunal (Paris) :

- Cas n°1 : recours devant la commission de médiation motivé par une situation d'expulsion. Le jugement d'expulsion intervient après la décision de la commission de

* TA de Grenoble, n°0802795

** Pearl NGUYEN DUY, « Première applications de la loi DALO » in AJDA 2009 p.129

médiation, qui a rejeté le recours. Le TA confirme le rejet : cette circonstance (le jugement d'expulsion) est sans influence sur la légalité de la décision, puisqu'elle y est postérieure.

– Cas n°2 : recours amiable motivé par une situation d'insalubrité. Après la décision de rejet de la commission de médiation, un compte rendu d'enquête du SCHS conclut à l'insalubrité du logement. Bien que la commission n'ait pas pu avoir connaissance de cet élément de preuve intervenu après sa décision, le TA prononce l'annulation de la décision : d'une part, l'état d'insalubrité existait au moment où la décision a été prise, même s'il n'était pas encore attesté par un rapport. D'autre part, la commission était informée des contacts pris entre le requérant et le SCHS, et aurait dû différer sa décision dans l'attente des conclusions.

Ces exemples montrent que selon le motif du recours, l'occurrence d'un événement postérieur à la décision ne va pas être appréciée de la même manière par le juge ; cette différence d'appréciation aboutissant même à des résultats diamétralement opposés.

Liste des membres du groupe de travail

Nicole BAHERS (préfecture de Seine-et-Marne) ;
Isabelle BLANC (DDE du Rhône) ;
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 du Rhône) ;
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 de Meurthe-et-Moselle) ;
André POLLET (président de la commission de médiation du Rhône) ;
Christiane PORTELLI (préfecture de Seine-et-Marne) ;
Nolwenn SARIAN (DHUP) ;
Hélène SCHUTZENBERGER (PNLHI) ;
Emmanuel SHEARER (DHUP).

Animation et rapport : Hélène SAINTE MARIE, directrice du projet DALO
(DHUP/DGALN)

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

**Présent
pour
l'avenir**

Direction Générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Arche sud 92055 La Défense cedex
téléphone : 33 (0) 1 40 81 21 22