

Petit précis évolutif d'interprétation jurisprudentielle du droit au logement opposable

Juin 2009

Marc Uhry - Fondation Abbé Pierre

Noria Derdek - Fapil

Au cours de l'année 2008, les premiers recours judiciaires ont été intentés pour excès de pouvoir contre les décisions défavorables prononcées par les Commissions de médiation. Depuis le 1^{er} décembre 2008, les ménages reconnus éligibles et n'ayant pas obtenu de logement peuvent mettre en cause l'Etat devant le Tribunal administratif.

Les premières décisions permettent, à la fois, de mieux dessiner le contour des critères d'éligibilité des requérants et d'affiner l'obligation de résultat à laquelle l'Etat est désormais astreint en matière de droit au logement. Ce document sera actualisé régulièrement.

QUALIFICATION DU PUBLIC ELIGIBLE

C'est la situation effective au moment de l'instruction qui est examinée 2

Structure familiale

Menace d'expulsion

Logement indigne

Hébergé depuis de plus de 6 mois : un critère indépendant de la durée du contrat d'hébergement 2

Logement sur-occupé : application de la définition de la CAF pour le versement des allocations
logement 3

Un recours dont les propriétaires ne sont pas a priori exclus 3

Mauvaise foi du demandeur 3

LA QUALITE DE LA REPONSE

La réponse ne dépend pas des moyens disponibles 3

Qu'est ce qu'une offre de logement ou d'hébergement ? 4

Les diligences du demandeur 4

Hébergement adapté : le 115 n'est pas une réponse suffisante 4

Le relogement doit être objectivement adapté 4

LE RECOURS CONTENTIEUX ET QUESTIONS DE PROCEDURE

Les décisions de la Commission de médiation doivent être sérieusement motivées 5

Pas de rejet des requêtes formulées prématurément 5

Compétence des associations de soutien aux demandeurs 6

Les pouvoirs du juge 6

La sanction variable infligée à l'Etat 7

QUALIFICATION DU PUBLIC ELIGIBLE

C'est la situation effective au moment de l'instruction qui est examinée

Structure familiale

Une proposition de logement est considérée comme adaptée si elle répond à la structure familiale telle qu'elle a été présentée devant la Commission de médiation, même si la composition a évolué après sa décision, par exemple avec le retour d'un enfant majeur au domicile¹. Il appartient alors au demandeur de saisir une nouvelle fois la commission de médiation.

Un droit de visite et d'hébergement d'enfants d'un précédent mariage qui n'a pas été signalé à la commission de médiation² ne peut plus être invoqué par la suite. Les caractéristiques du logement sont fixées par la commission au regard de la composition familiale dont elle a eu connaissance.

Dans le même esprit, la demande de regroupement familial en instance n'est pas prise en compte dans l'appréhension des besoins du ménage, les membres de la famille ne vivant pas effectivement ensemble³ au moment de l'instruction.

Menace d'expulsion

La menace d'expulsion s'apprécie également à la date de la décision de la commission de médiation : la femme d'un gardien occupant un logement de fonction ne peut invoquer le décès de son mari et un courrier du bailleur la sommant de partir du logement tous deux postérieurs à la décision de la commission⁴.

Logement indigne

Un compte-rendu de visite par les services communaux établi après la décision de la commission atteste l'existence de l'insalubrité du logement occupé à la date de la décision. Lorsque la commission est informée dans le dossier de saisine d'un contact pris par le demandeur avec le service communal d'hygiène en vue de faire constater l'insalubrité de son logement, la commission doit en tenir compte et différer sa décision pour solliciter un complément d'information⁵.

Hébergé depuis de plus de 6 mois : un critère indépendant de la durée du contrat d'hébergement

La commission de médiation ajoute une condition non prévue par les textes lorsqu'elle refuse de reconnaître prioritaire un femme et ses enfants hébergés depuis plus de 6 mois en CHRS au motif que son contrat d'hébergement n'est pas arrivé à terme⁶.

¹ TA Paris, Cherrid

² TA Paris, Labachi, n°0900845

³ TA Paris, Rizk, n°0900670

⁴ TA Paris, Dabo, 20 novembre 2008, n°0812600

⁵ TA Paris, Ouali, n°0818835

⁶ O. référé, Paris, Fofana, 20 mai 2008, n°0807829J9/1

Logement sur-occupé : application de la définition de la CAF pour le versement des allocations logement

L'introduction dans la loi du terme « locaux *manifestement* sur-occupés » pousse le juge administratif à la mobilisation des seules ressources légales disponibles que sont les critères de versement de l'allocation logement (D. 542-14-2° CSS) : 16m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmenté de 9m² par personne supplémentaire, dans la limite de 70m² pour huit personnes et plus. Ces critères restrictifs ont permis au juge de débouter de la qualification de sur-occupation manifeste un couple avec deux enfants vivant dans un logement 35m²⁷.

Un seul droit de visite pour les repas du midi les jours d'école ne rend pas indispensable la proposition d'un logement F 3 au père⁸.

Un recours dont les propriétaires ne sont pas *a priori* exclus

Une demandeuse qui remplissait les conditions de sur-occupation et d'indécence a été déboutée par la Commission de médiation : étant propriétaire de son logement, sa situation n'a pas été jugée urgente (elle dispose, en théorie, de la faculté de vendre son logement). La loi n'exclue pas *a priori* les propriétaires de son champ d'application : la commission se doit de vérifier les possibilités pour le propriétaire de se maintenir dans son logement dans des conditions décentes ou d'accéder à un logement décent grâce à la vente de son logement⁹.

Mauvaise foi du demandeur

Le refus d'un logement de 15m² supérieur à celui occupé et pour un loyer inférieur de 100€ avant d'engager son recours, justifie la qualification de mauvaise foi par la commission de médiation et le refus de considérer la demande comme urgente et prioritaire¹⁰.

LA QUALITE DE LA REPONSE

L'obligation de résultat

La réponse ne dépend pas des moyens disponibles

L'impossibilité pour le Préfet de proposer une réponse adaptée en l'état actuel des dispositifs de réponse ne l'exonère pas de son obligation¹¹, quel que soit le contexte locatif local¹².

Par exemple, le juge enjoint le préfet à loger même si celui-ci fait état du faible nombre de logement T5/T6 existants pour une famille de 6 enfants, de la méfiance des bailleurs sociaux envers cette

⁷ TA Paris, Dabo, 20 novembre 2008

⁸ TA Lyon, Fandi, 5 mars 2009, n°0805066

⁹ TA Paris, Boulhel, 20 novembre 2008, n° 0809830

¹⁰ TA Paris, Ndiaye, n°0808980

¹¹ TA Paris, Rougier, 5 février 2009, n°0818813 : le Préfet arguait de l'impossibilité de répondre avec 1 111 logements réservés, pour 6 132 demandes reconnues prioritaires par la Commission de médiation ; le tribunal a rejeté l'argument. Concernant l'hébergement, même logique : TA Lyon, Gagikoevi, 15 mai 2009, n°0901720

¹² TA Montpellier, Ezzajari, 15 avril 2009, n°0901095

famille ayant contracté des dettes de loyers auprès d'eux et de son refus d'accorder le concours de la force publique à l'expulsion¹³.

L'obligation de résultat oblige le juge à donner injonction à l'Etat, non seulement lorsqu'il est défaillant, mais aussi lorsqu'il est impuissant.

Qu'est ce qu'une offre de logement ou d'hébergement ?

La simple proposition par l'Etat d'un locataire à un bailleur social ne constitue pas une réponse en soi, tant qu'elle n'a pas été validée par l'organisme HLM¹⁴. Selon la même logique, en matière d'hébergement, les diligences de l'Etat pour orienter les ménages vers les associations ne suffisent pas dès lors qu'un doute continue de subsister sur la prise en charge du ménage (entretien préalable, pas de ciblage précis de la réponse envisagée, absence de décision effective d'admission)¹⁵.

La candidature en cours d'instruction n'empêche donc pas le tribunal d'enjoindre l'Etat d'avoir à reloger, en matière de logement¹⁶, comme d'hébergement¹⁷ (elle peut toutefois justifier l'absence d'astreinte si la décision d'attribution ou d'admission est sur le point d'intervenir).

De manière générale, c'est bien l'accès effectif à une solution qui permet à l'Etat de remplir son obligation de résultat.

Les diligences du demandeur

Le demandeur doit mettre en mesure l'organisme HLM de lui attribuer un logement. Un demandeur qui tarde à compléter ses dossiers de demande de logement freine la procédure d'attribution de telle manière que l'absence d'attribution peut lui être imputable et le préfet soustrait à son obligation¹⁸.

Hébergement adapté : le 115 n'est pas une réponse suffisante

L'hébergement se doit d'être adapté, pérenne, digne, conforme à l'état de santé du requérant (quelque soit la situation administrative de la personne). L'accueil en urgence sur une durée courte dans le 115, dans des conditions inconfortables et exclusivement nocturnes, ne suffit pas à satisfaire les obligations de l'Etat¹⁹.

Le relogement doit être objectivement adapté

La proposition de logement au troisième étage sans ascenseur n'est pas adaptée aux besoins d'une personne partiellement invalide²⁰.

A l'inverse, la qualité médiocre du logement et de son environnement n'oblitére pas nécessairement son caractère adapté. Un logement au neuvième étage, dont l'ascenseur est chroniquement en

¹³ TA Grenoble, SAKO DIABY, 29 avril 2009, n°0901218

¹⁴ TA Paris, Fadaili, 5 février 2009, n°0818996

¹⁵ TA Lyon, Gryniov, 12 mai 2009, n°0901858

¹⁶ TA Paris, Daffe, n°0818223

¹⁷ TA Paris, Harzallah, n°0900954

¹⁸ TA Montpellier, Bauer, 15 avril 2009, n°0901077

¹⁹ TA Lyon, Gagikoevi, 15 mai 2009, n°0901720

²⁰ TA Cergy-Pointoise, 6 mars 2009, n°0813361

panne, les parties communes dégradées et occupées par des jeunes désœuvrés, ne suffit pas à établir qu'il n'est pas adapté aux besoins et ressources du ménage²¹.

La superficie du logement est appréciée globalement : un logement T4 de 64 m² pour un loyer mensuel de 394 euros est adapté à une famille de 5 personnes. Le demandeur ne peut invoquer la petitesse du salon pour refuser ce logement²².

Lorsqu'une commission prévoit trois types d'offres possibles pour un demandeur ayant traversé une histoire compliquée, avec des difficultés psychiques et une forte instabilité résidentielle, celui-ci peut apporter des éléments témoignant des progrès de sa situation (certificat médical, attestations du voisinage, etc.) et justifier de son besoin de logement pérenne et autonome²³ (la commission avait prévu un accueil en maison relais, un logement temporaire en ALT avant si nécessaire, et, enfin, un logement social à défaut de disponibilité en maison relais).

LE RECOURS CONTENTIEUX ET QUESTIONS DE PROCEDURE

Les décisions de la Commission de médiation doivent être sérieusement motivées

La motivation des décisions négatives de la Commission de médiation est prévue par la loi. La simple indication que les requérants ne font pas partie des catégories prioritaires n'est pas une motivation suffisante, ni même la mention que le demandeur « ne démontre pas relever d'une catégorie prioritaire »²⁴. L'administration doit justifier des éléments propres au requérant qu'elle a pris en compte pour fonder sa décision en rapport avec les critères examinés.

Si la motivation n'est pas explicitement exigée par la loi pour les demandes d'hébergement, le juge administratif n'a pas déduit de ce silence une absence d'obligation de motivation pour la commission, y compris lorsqu'elle réoriente une demande de logement vers une offre d'hébergement. Cette exigence dépasse les justifications tautologiques du type « *la demande de logement est réorientée vers une offre d'hébergement, car la demande de logement a été requalifiée en demande d'hébergement* »²⁵. La réorientation d'une demande de logement vers un hébergement doit être fortement objectivée au regard du degré d'insertion sociale du requérant, critère déterminant pour juger qu'une offre d'hébergement est plus adaptée.

Pas de rejet des requêtes formulées prématurément

Compte tenu de l'urgence des situations envisagées, et de la jurisprudence classique en ce type de dossiers, les tribunaux adaptent l'enrôlement des procédures ou renvoient les affaires à une date ultérieure lorsque le requérant dépose sa demande avant le délai de quatre mois suivant le délai dont dispose le Préfet pour proposer une solution de logement²⁶. Les tribunaux considèrent que la

²¹ TA Toulon, 15 janvier 2009, n°0900109

²² TA Paris, Mane, n°0818905

²³ TA Rennes, 16 février 2009, n°085507

²⁴ TA Paris, Sabbagh, 20 novembre 2008, n°0811030

²⁵ TA Paris, Abaiadze, 20 novembre 2008, n°0812761

²⁶ Pearl Nguyễn-Duy, *Application du recours juridictionnel institué par la Loi Dalo : modalités, limites... et avancées*. AJDA 2009. p.514

demande est fondée quand le délai d'instruction « régularise » de fait la durée d'attente nécessaire à la formulation d'un recours à la date d'audience²⁷.

Compétence des associations de soutien aux demandeurs

Les associations agréées pour assister les demandeurs ne peuvent pas par elles-mêmes introduire un recours judiciaire contre une décision négative individuelle. Seul le demandeur pour qui l'opposabilité de son droit au logement a été reconnue peut exercer le recours contentieux. Elles n'ont pas non plus vocation à représenter le demandeur à la manière d'un avocat.

Si elles peuvent intervenir et produire un mémoire dans les recours contre les décisions de la commission de médiation, cette voie leur est fermée dans les recours de « plein contentieux » lorsque le préfet n'a pas rempli son obligation. Il est toutefois possible pour le juge d'entendre une association à l'audience, à la demande du requérant et si elle est agréée²⁸.

Les pouvoirs du juge

Le juge peut ordonner le logement, le relogement ou l'hébergement du demandeur, éventuellement sous astreinte, après avoir procédé à plusieurs constatations. Le juge vérifie d'abord que le demandeur a été reconnu prioritaire par la Commission de médiation, que sa demande est toujours urgente et qu'aucune réponse « tenant compte de ses besoins et de ses capacités » ne lui a été proposée.

Dans cette perspective, le tribunal a refusé de procéder au contrôle de la condition de régularité de séjour d'étrangers reconnus prioritaires à l'accès au logement²⁹, considérant que c'est à la Commission de médiation de vérifier cet élément utile à déterminer le caractère éligible d'un requérant.

Le juge n'a pas le pouvoir de revenir sur la décision de la commission : il ne peut remettre en cause l'appréciation de la commission acquise pour le demandeur. Par contre, le juge peut revenir sur l'erreur commise par une Commission de médiation lorsque l'instruction apporte des éléments nouveaux démontrant qu'en fait le demandeur ne répond pas aux critères de priorité, comme l'absence d'enfants mineurs au domicile ayant entraîné la reconnaissance du caractère urgent et prioritaire par la Commission sur l'unique critère de la suroccupation alors que le demandeur vit seul³⁰.

Il ne peut modifier les caractéristiques du logement fixées par la commission sur la base des éléments dont elle a été informée dans le dossier : en présence d'une situation reconnue urgente pour un couple avec un bébé à naître, mais en méconnaissant les droits de visite de trois autres enfants pour qualifier les besoins, le tribunal a renvoyé le requérant à une nouvelle sollicitation de la Commission, refusant de statuer sur cette qualification³¹.

²⁷ TA Montpellier, Ezzajjari, 15 avril 2009, n°0901095 ; TA Paris, Cabanat, n°0819289

²⁸ TA Paris, 5 février 2009, n°0819423

²⁹ Pearl Nguyen-Duy, *Application du recours juridictionnel institué par la Loi Dalo : modalités, limites... et avancées*. AJDA 2009. p.514 (TA Paris, Ballone, 5 février 2009, solution implicite)

³⁰ TA Paris, Abderrahim, 22 mai 2008, n°0818835

³¹ TA Paris, Labachi, n°0900845

La sanction variable infligée à l'Etat

Dans le cadre de l'absence de réponse à l'hébergement, l'Etat a pu être condamné à trouver une réponse dans un délai d'un mois à Lyon, de deux mois à Paris ou Cergy-Pontoise. Le montant de l'astreinte est pour l'instant variable, de 50 euros par jour de retard, à verser au Fonds d'Aménagement Urbain³², à 100 euros³³. Toutefois, la loi de mobilisation pour le logement du 27 mars 2009 précise les conditions de calcul de l'astreinte qui devrait la ramener à terme entre 10 et 30 euros par jour.

L'astreinte n'est théoriquement pas systématique. Elle dépend de la libre appréciation du juge. Toutefois, le Tribunal administratif de Paris a opté pour l'automaticité de l'astreinte, considérant qu'elle seule permettait de donner à la loi toute sa portée. La seule exception a été une situation où la procédure d'accès au logement était enclenchée et encore en cours³⁴.

³² TA Lyon Gryniou, TA Lyon Gagikoevi

³³ TA Paris, 5 février 2009

³⁴ TA Paris, Fofana, 5 février 2009