

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : point juridique

I - Rappel historique

Le droit au logement préexiste dans notre droit à la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007. En effet, la loi 6 juillet 1989 mentionnait déjà le droit au logement, "*droit fondamental*" qui s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Mais surtout la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 souligne que "*garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir*". Le Conseil constitutionnel¹ a reconnu à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent un objectif de valeur constitutionnelle.

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions met en place des dispositifs destinés à renforcer l'action en faveur du logement des personnes défavorisées : elle crée la commission de médiation que peuvent saisir les demandeurs de logement social au-delà d'un délai d'attente anormalement long fixé par département. La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ouvre la possibilité de saisir sans délai cette commission à trois catégories de personnes se trouvant dans des situations particulièrement précaires.

Avec la loi du 5 mars 2007, l'État devient le garant du droit à un logement décent et indépendant mentionné à l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990, lui imposant une obligation de résultat, par opposition aux obligations de moyens résultant des textes précédents. Pour autant, l'État n'est pas seul responsable car les dispositions de l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation (CCH), qui associent également les collectivités territoriales, ne sont pas abrogées.

II - Champ d'application du droit au logement opposable

Le droit au logement opposable (DALO) est limité aux personnes qui résident régulièrement et de manière permanente sur le territoire français et qui ne peuvent accéder à un logement ou s'y maintenir par leurs propres moyens (article L. 300-1 du CCH). Le décret du n° 2008-908 du 8 septembre 2008 (articles R. 300-1 et R. 300-2 du CCH) définit cette condition de permanence.

Les conditions relatives au séjour sur le territoire définies par ce décret s'appliquent au seul recours formé en application du II de l'article L. 441-2-3, à savoir le recours formé devant la commission de médiation en vue de l'attribution d'un logement. Elles ne concernent donc pas le recours prévu au III de l'article L. 441-2-3, exercé par une personne sollicitant un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. En effet, le droit à l'hébergement étant inconditionnel, ce recours ne peut être soumis à aucune condition de régularité ou de permanence du séjour.

Les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse doivent seulement remplir les conditions de régularité du séjour. Les titulaires d'une carte de résident ou d'un titre

¹ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 (JO 21 janvier 1995).

équivalent (titre de séjour d'une durée de 10 ans) satisfont de ce seul fait la condition de permanence du séjour. Il en est de même des titulaires d'un titre prévu par les traités ou accords internationaux et conférant des droits équivalents à ceux de la carte de résident.

Enfin, les titulaires d'un autre titre de séjour doivent remplir cumulativement les deux conditions suivantes : être titulaire de l'un des titres de séjour mentionnés par le décret précité et justifier d'au moins deux années de résidence ininterrompue en France sous couvert de l'un de ces titres de séjour, renouvelé au moins deux fois. L'intéressé doit donc être dans sa troisième année de résidence ~~séjour~~ sous couvert de ce titre.

En outre, seules les personnes de bonne foi et répondant aux conditions réglementaires d'accès au logement social peuvent intenter le recours amiable en vue de l'obtention d'un logement.

III - Portée du droit au logement opposable

L'opposabilité instaurée par la loi du 5 mars 2007 se traduit par l'ouverture de recours administratif et contentieux spécifiques :

- un recours dit « amiable » devant une commission de médiation instituée au niveau départemental ;
- un recours contentieux en cas d'absence de suite donnée à une décision favorable de la commission de médiation.

A - Le recours amiable

Le recours amiable est ouvert à des catégories de personnes mal logées ou sans logement et à l'ensemble des demandeurs d'un logement social au-delà d'un délai fixé par arrêté préfectoral². Ce délai correspond à un délai anormalement long d'attente d'un logement social dans le département.

Les requérants peuvent être assistés par des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou de défense des personnes en situation d'exclusion et agréées par le préfet à cette fin.

Les commissions de médiation ont compétence pour se prononcer sur le caractère prioritaire de la situation des requérants et sur l'urgence qui s'attache à leur offrir un logement ou sur le caractère prioritaire de leur demande d'hébergement. Le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 en fixe la composition et les règles de fonctionnement. Elles peuvent être saisies depuis le 1^{er} janvier 2008 (articles R. 441-13 à R. 441-18-1 du CHH).

a) Composition de la commission de médiation

Présidée par une personnalité qualifiée désignée par le préfet, elle comprend à parts égales : des représentants de l'État, du département, des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et des communes, des bailleurs sociaux et privés et des organismes chargés de la gestion des différentes structures d'hébergement et enfin des représentants des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des

² article L. 441-1-4 du CCH

objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées oeuvrant dans le département.

La mise en œuvre du dispositif DALO mobilise fortement les services des préfectures, des directions départementales de l'équipement (DDE) responsables des politiques locales de l'habitat et des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) chargées des questions d'hébergement.

b) Rôle de la commission

S'agissant des saisines aux fins d'obtenir un logement pérenne, la commission de médiation se prononce :

- d'une part, sur l'appartenance du requérant à l'une des catégories prévues par la loi (recevabilité). Le contrôle des conditions de recevabilité (résidence régulière et permanente) est un préalable à l'examen du caractère prioritaire et urgent de la requête ;
- d'autre part, sur le caractère prioritaire de la demande de logement et sur le point de savoir si la personne doit être logée en urgence (critères indissociables).

Le DALO étant réservé aux personnes qui n'ont pas pu trouver une solution par leurs propres moyens, les requérants doivent justifier avoir effectué des démarches préalablement à la saisine de la commission, démarches restées infructueuses.

La commission peut :

- soit reconnaître le requérant comme étant prioritaire et à loger en urgence ; elle peut d'ailleurs requalifier le motif principal du recours et retenir un motif autre que celui qui était invoqué par le requérant ;
- soit, si elle le considère comme prioritaire mais qu'elle estime qu'une solution de type hébergement lui conviendrait mieux, prendre une décision positive mais en faveur d'un hébergement ou assimilé ;
- soit rejeter le recours ; dans ce cas, elle peut préconiser de quelle manière la demande de logement de l'intéressé pourrait être orientée.

Les catégories de requérants susceptibles de voir leur recours accueilli favorablement sont les suivantes :

1. Les personnes dépourvues de logement, dont celles qui sont hébergées chez des tiers (il s'agit de la majorité des recours) ;
2. Les personnes menacées d'expulsion c'est-à-dire faisant l'objet d'une décision de justice en ce sens ;
3. Les personnes hébergées dans une structure collective depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition depuis plus de dix-huit mois ;
4. Les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Les personnes estimant que les locaux qu'elles occupent présentent ces caractéristiques peuvent saisir la commission même si les procédures spécifiques prévues par les textes sur l'insalubrité au sens large doivent jouer. Mais le propriétaire ne sera pas pour autant exonéré de ses obligations en matière de relogement ou d'hébergement ;
5. Les personnes qui sont soit dans une situation de suroccupation par référence aux règles relatives à l'allocation de logement ou au décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent, soit logées dans un logement non décent (il suffit que

l'un des critères de sécurité prévus par le décret précité ou que deux critères relatifs au confort soit non remplis). Cette catégorie est la seconde par ordre d'importance.

Les commissions peuvent néanmoins retenir des personnes qui ne répondent pas complètement aux critères précités.

S'agissant des saisines aux fins d'obtenir un hébergement ou assimilé, la commission de médiation se prononce sur le caractère prioritaire de la demande d'accueil et sur le point de savoir si la personne doit bénéficier d'un tel accueil.

c) Procédure

La commission se prononce dans un délai de trois ou six mois lorsqu'elle est saisie par les personnes visées au II de l'article L.441-2-3 du CHH et de six semaines lorsqu'elle est saisie par les personnes visées au III du même article (articles R. 441-15 à R. 441-18). Elle notifie par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée.

d) Mise en œuvre des décisions favorables des commissions

La commission transmet la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement au préfet qui doit faire en sorte qu'elles se voient proposer un logement dans un délai de trois mois. Dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1^{er} janvier 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000 habitants, ce délai est de six mois.

Le préfet désigne chaque bénéficiaire du DALO à un bailleur social disposant de logements correspondant à la demande et fixe le périmètre dans lequel le logement doit être situé, ainsi que le délai dans lequel l'organisme bailleur est tenu de loger le demandeur. Il a été également demandé aux préfets de mettre en place des outils de prospection des logements vacants dans le parc privé susceptibles de faire l'objet d'une mise à disposition.

Dans l'hypothèse visée au III de l'article L 441-2-3, le préfet propose aux personnes désignées par la commission comme devant bénéficier d'un tel accueil une place dans une structure d'hébergement, dans un logement-foyer, un logement de transition ou les résidences hôtelières à vocation sociale dans un délai de six semaines.

B - Le recours contentieux spécifique

En cas d'absence d'offre de logement en dépit d'une décision favorable de la commission de médiation, les bénéficiaires du DALO peuvent intenter un recours devant le tribunal administratif, lequel peut ordonner à l'Etat le logement de l'intéressé, le cas échéant, sous astreinte. Le juge se prononce selon une procédure rapide et spécifique, qui n'est pas sans rappeler les procédures de référé, à ceci près que les décisions du juge ne constituent pas des mesures provisoires.

La même procédure est instaurée en faveur des demandeurs d'hébergement que la commission de médiation a reconnu comme prioritaires et devant être accueillis dans une structure d'hébergement ou un logement assimilé à de l'hébergement.

Les requérants peuvent être assistés par des associations agréées par le préfet ou par les travailleurs sociaux.

Peuvent former ce recours, à partir d'une date différente selon le cas, trois catégories de personnes lorsque, ayant obtenu une décision favorable de la commission de médiation, elles n'ont pas obtenu dans les délais fixés par le décret du 28 novembre 2007 un logement ou une place d'hébergement :

1 - A compter du 1^{er} décembre 2008, les personnes reconnues prioritaires au titre de l'une des catégories de personnes mal logées ou non logées et n'ayant pas reçu d'offre de logement tenant compte de leurs besoins et de leurs capacités dans le délai imparti au préfet.

2 - A compter du 1^{er} décembre 2008, les requérants visant à obtenir un hébergement qui n'ont pas été accueillis dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

3. A compter du 1^{er} janvier 2012, les personnes reconnues prioritaires en raison de l'absence de réponse adaptée à leur demande de logement social après le terme du délai anormalement long, et n'ayant pas obtenu ce logement dans le délai imparti au préfet.

De plus, le recours est possible, non seulement en cas de non-obtention d'un logement, mais aussi dans le cas où le bénéficiaire du DALO considérerait que le logement n'est pas adapté à ses besoins et à ses capacités. Il en va de même, en matière d'hébergement, si la commission de médiation a réorienté vers un hébergement un demandeur l'ayant saisie aux fins d'obtenir un logement et que le bénéficiaire conteste cette décision.

Le recours peut être formé pendant un délai de quatre mois à compter du terme du délai imparti au préfet pour qu'une offre de logement ou une proposition d'hébergement ou de logement temporaire soit faite.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement. Le juge administratif, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, pourra alors ordonner, sous astreinte, un logement, un relogement ou le cas échéant un accueil en structure adaptée par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

C - Les recours de droit commun sont également possibles

Les décisions prises par les commissions de médiation faisant grief sont également susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dans le délai de droit commun, ce recours étant ou non précédé d'un recours gracieux devant la commission. Par ailleurs, les actes qui interviennent dans la procédure, tels que les refus de délivrer l'accusé de réception des recours peuvent aussi être attaqués.

Enfin, on ne peut exclure des recours en responsabilité contre l'État en cas de défaillance dans la mise en œuvre du dispositif.

Le nouveau droit au logement opposable ne peut que difficilement se comparer à des dispositifs déjà existants en droit interne, non plus d'ailleurs qu'à des expériences étrangères

significatives. Son impact réel qui, devra sans doute beaucoup à la jurisprudence qu'élaboreront les commissions de médiation, ne pourra être apprécié qu'après une durée de fonctionnement suffisante des nouvelles dispositions.