

Avis relatif aux commissions de médiation

Créées par la loi de lutte contre les exclusions en 1998, les commissions de médiation ont été profondément transformées par la loi Dalo, qui leur a confié, à partir du 1^{er} janvier 2008, une responsabilité majeure dans la mise en œuvre du droit au logement.

Présidées par une personnalité désignée par le préfet, les commissions de médiation comprennent douze membres issus de quatre collèges représentant respectivement l'Etat, les collectivités, les bailleurs et les associations. Leur charge de travail est très inégale : elle est quasiment nulle dans certains départements tandis que, dans d'autres, la tenue de réunions hebdomadaires est nécessaire. Dans tous les cas, les commissions de médiation s'appuient sur un travail préalable d'instruction indispensable.

Cinq ans après l'examen des premiers recours Dalo, le Haut Comité s'est interrogé sur ces instances très spécifiques. Les interrogations portaient sur leur statut, leur fonctionnement et la façon dont elles fondent leurs décisions. Le Haut Comité souhaitait notamment identifier les points sur lesquels des divergences de doctrine sont apparus, et connaître la jurisprudence qui se dégage de la juridiction administrative.

Le Haut Comité a confié cette mission d'investigation à une jeune juriste, Naima Kherbouche, dans le cadre d'un stage qu'elle a réalisé au Haut Comité en 2012. A partir des analyses juridiques et des constats posés dans son rapport, publié en annexe au présent avis, le Haut Comité formule un certain nombre de recommandations.

1°- Respecter les obligations incombant à la commission de médiation en tant qu'autorité administrative

L'appellation de « commission de médiation » est peu appropriée car sa mission n'est pas d'organiser une médiation mais de se prononcer sur le caractère prioritaire et urgent d'une demande de logement ou d'hébergement. Elle le fait en rendant, non pas un avis, mais une décision qui a des implications fortes : favorable, elle fait obligation au préfet de reloger ou d'héberger ; défavorable, elle renvoie le demandeur aux seules procédures de droit commun, lesquelles ne comportent pas de garantie de résultat. De telles prérogatives en font une autorité administrative, dont les actes peuvent être contestés devant la juridiction administrative.

Pour autant, la commission de médiation ne présente pas les caractéristiques qui permettraient de la qualifier d'autorité administrative indépendante ou, a fortiori, de juridiction administrative spécialisée. La question pourrait être posée de faire évoluer la commission de médiation vers l'une ou l'autre de ces formes juridiques afin d'en accroître le caractère indépendant et de renforcer les droits du requérant. Le Haut Comité ne préconise pas une telle réforme, aux implications lourdes. Il demande, par contre, que l'on s'assure que la

commission de médiation respecte les obligations qui incombent à toute autorité administrative.

▪ **Le Haut Comité demande que la commission de médiation respecte les dispositions de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec les administrations, et notamment :**

- **l'obligation d'informer le requérant de l'identité et des coordonnées de la personne en charge de son dossier (article 4 alinéa 1^{er}).**

« Dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er}, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté.

Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. »

- **l'obligation d'informer le requérant des informations et données recueillies auprès d'autres autorités administratives et du droit d'accès et de rectification dont il dispose (article 16 A-I alinéas 2 et 3).**

« Une autorité administrative chargée d'instruire une demande présentée par un usager ou de traiter une déclaration transmise par celui-ci fait connaître à l'usager les informations ou données qui sont nécessaires à l'instruction de sa demande ou au traitement de sa déclaration et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres autorités administratives françaises, dont elles émanent ou qui les détiennent en vertu de leur mission.

L'usager est informé du droit d'accès et de rectification dont il dispose sur ces informations ou données. »

La loi du 12 avril 2000 n'envisage pas le recueil d'éléments auprès d'organismes autres que des autorités administratives. **Dans la mesure où l'instruction du recours Dalo intègre un recueil d'information auprès des bailleurs ou d'organismes sociaux, le droit du demandeur doit naturellement être étendu à ces données.**

Au plan pratique, le respect de ces principes de droit impose :

- 1° que l'accusé de réception comporte les informations relatives à l'identité et aux coordonnées de l'agent en charge du dossier ;**
- 2° que, préalablement à l'examen du dossier par la commission, le demandeur soit informé des informations recueillies auprès des divers organismes ainsi que de son droit d'accès et de rectification.**

2°) Assurer la représentation effective de chacune des composantes de la commission de médiation

Si les textes sont très laconiques concernant le rôle du président, il est évident qu'il lui revient au minimum de diriger les travaux de la commission, de s'assurer de son bon fonctionnement, et d'en signer les décisions. Il est souhaitable que le président rappelle régulièrement la commission de médiation aux textes et à la jurisprudence du Dalo, veillant à ce qu'elle ne confonde pas son rôle avec celui d'instances telles que la commission d'attribution d'un bailleur ou une instance de sélection de candidats dans le cadre d'un accord collectif.

- **Le Haut Comité recommande la nomination de présidents disposant d'une bonne culture juridique voire, lorsque cela est possible, issus de la magistrature.**

La présence effective de l'ensemble des membres de la commission de médiation doit être recherchée. Au-delà du respect du quorum, il s'agit de veiller à ce que les différentes composantes prévues par le législateur soient bien présentes.

La réglementation a ouvert la possibilité de désigner « un ou plusieurs suppléants » pour chaque représentant, sans fixer de limite quantitative. S'il est souhaitable, chaque fois que possible, d'assurer une continuité de la représentation afin de faciliter la cohérence de doctrine, il convient de ne pas hésiter à utiliser largement la possibilité de désigner des suppléants lorsque cela s'avère nécessaire. C'est notamment le cas pour permettre la présence des élus locaux dans les commissions dont la fréquence de réunion est soutenue : le partage de la représentation des communes entre 5, 6 voire davantage de maires (ou adjoints) est préférable à leur absence.

- **Le Haut Comité préconise de recourir largement à la désignation de suppléants afin d'assurer la présence de toutes les composantes de la commission de médiation, et notamment des élus.**

Le texte réglementaire a précisé que la représentation des organismes bailleurs devait comprendre, au côté d'un représentant des organismes Hlm ou des Sem, un « représentant des autres propriétaires bailleurs ». Cette disposition, qui visait à favoriser le relogement de ménages prioritaires dans le parc privé, n'a pas eu l'impact souhaité. Elle conduit fréquemment à maintenir un siège vide.

- **Le Haut Comité préconise que la représentation du secteur locatif privé soit assurée par des représentants d'organismes qui œuvrent au relogement de ménages en difficulté dans le parc privé, notamment à travers des outils tels que le conventionnement, le bail à réhabilitation ou l'intermédiation locative (associations des réseaux Pact, Habitat et développement ou FAPIL).**

L'équilibre de la commission de médiation exige que les représentants des associations et organisations œuvrant pour l'insertion ou le logement des personnes défavorisées soient effectivement présents et en capacité de jouer leur rôle. Il doit être rappelé qu'il s'agit d'une représentation collective : les personnes nommées par le préfet ne sont pas les représentants « d'associations et organisations » mais « des associations et organisations ».

- **Le Haut Comité recommande aux associations et organisations œuvrant pour l'insertion ou le logement des personnes défavorisées de s'organiser pour :**
 - **proposer au préfet les titulaires et suppléants en capacité de les représenter au sein de la commission de médiation ;**
 - **permettre des échanges réguliers entre ces représentants et les membres de ces associations et organisations.**

3°) Créer les conditions pour réduire les divergences de doctrine

Le Haut Comité s'est interrogé sur l'existence de points qui nécessiteraient une clarification du texte législatif ou du texte réglementaire.

Les divergences sur la frontière entre recevabilité et éligibilité sont secondaires, à condition qu'elles ne réduisent ni les prérogatives de la commission de médiation ni les droits du demandeur

Le Haut Comité a noté que la notion de recevabilité, qui n'apparaît pas dans les textes relatifs au Dalo, est diversement appréciée d'une commission à l'autre, certaines considérant qu'elle renvoie uniquement à la forme du dossier, tandis que d'autres y intègrent des éléments de fond portant sur le respect des critères de recours.

- **Le Haut Comité recommande de veiller au respect des règles suivantes :**
 - **le rejet est dans tous les cas prononcé par la commission, qu'il le soit au titre de la recevabilité ou de l'éligibilité,**
 - **le rejet fait l'objet dans tous les cas d'une motivation.**

Promouvoir une meilleure appropriation du droit par les membres des commissions de médiation

Concernant la majorité des points sur lesquels ont été constatées des divergences de doctrine, le Haut Comité considère qu'il n'y a pas lieu d'encadrer davantage les critères fixés par la loi et la réglementation, mais de bien éclairer les commissions par une meilleure appropriation du droit et un accès permanent aux décisions de jurisprudence. Chaque membre de la commission doit maîtriser le contenu de la loi Dalo et de son décret d'application, et il doit pouvoir facilement accéder aux décisions de la juridiction administrative.

Pour y parvenir, le Haut Comité soutient deux propositions présentées par le Comité de suivi Dalo dans son 6^e rapport. Ces propositions pourraient s'appuyer sur une mission confiée à l'ANIL.

- **Le Haut Comité préconise l'organisation de formations destinées aux membres des commissions de médiation.**
- **Le Haut Comité préconise l'organisation d'une veille permanente sur la jurisprudence du Dalo et sa diffusion aux commissions de médiation et aux services instructeurs.**

Deux points nécessitent cependant une clarification qui relève du niveau réglementaire : le délai anormalement long et la référence à l'obligation alimentaire.

Il existe d'importantes divergences entre commissions de médiation sur la prise en compte des demandeurs faisant recours au motif qu'ils n'ont pas reçu d'offre de logement social dans le délai fixé par le préfet. Certaines tendent à considérer que le dépassement du délai, dès lors qu'il est avéré, suffit à justifier la désignation du demandeur comme prioritaire et à reloger en urgence ; à l'opposé, d'autres ne retiennent ce critère que lorsqu'il se cumule avec un critère permettant de faire recours sans délai.

La loi et le règlement ont simplement précisé que le préfet fixait ce délai « au regard des circonstances locales ». Il paraît nécessaire d'encadrer la détermination de ce délai de façon à en clarifier le sens : il s'agit du délai au-delà duquel l'attente peut être considérée comme anormale au regard de celle que connaît le plus grand nombre des demandeurs. La détermination du seuil de cette attente anormale doit être basée sur des critères objectifs et communs à l'ensemble des départements. Le Haut Comité reprend la proposition formulée par le Comité de suivi Dalo dans son 6^e rapport.

- **Le Haut Comité préconise de revoir les délais anormalement longs sur la base de critères objectifs harmonisés ; ces critères devraient être précisés par circulaire.**

La référence à l'obligation alimentaire pour les personnes dépourvues de logement a été introduite dans le texte réglementaire (R.441-14-1) en visant la situation des jeunes adultes vivant au domicile de leurs parents. Elle était destinée à permettre aux commissions de ne pas les déclarer prioritaires et devant être relogés en urgence lorsqu'ils ne disposent pas de l'autonomie nécessaire pour accéder à un logement et/ou lorsque, eu égard notamment à leur âge et aux conditions de la cohabitation familiale, il peut être considéré que celle-ci respecte leur droit au logement.

Cette référence s'avère cependant inadaptée, et son utilisation par les commissions de médiation donne lieu à des interprétations divergentes. S'il ne paraît pas opportun de restreindre la marge d'appréciation de la commission de médiation, il est cependant nécessaire de l'éclairer en indiquant de façon explicite les éléments qui doivent guider l'appréciation de la commission.

- **Le Haut Comité préconise, au 4^e alinéa de l'article R.441-14-1, de remplacer la référence à l'obligation d'aliments par l'énonciation des éléments au regard desquels il convient d'apprécier si une personne hébergée par ses parents est dépourvue de logement ; il pourrait s'agir notamment :**
 - **du degré d'autonomie du demandeur et de son âge (sans pour autant qu'un âge soit fixé par la réglementation),**
 - **de son éventuel parcours résidentiel (s'agit-il de la première décohabitation ou a-t-il déjà eu un logement autonome ?),**
 - **de sa situation familiale (s'il a un conjoint et/ou des enfants),**
 - **des conditions de la cohabitation (caractéristiques du logement et le cas échéant situation conflictuelle).**

4)° Développer l'information et l'accompagnement des requérants

L'accès au droit suppose que les personnes relevant du Dalo puissent faire valoir leur situation devant la commission de médiation puis, le cas échéant, devant le tribunal administratif. Dans la pratique, cet accès au droit s'avère complexe, en particulier pour des personnes en situation de fragilité.

- Il y a peu d'information sur l'existence de cette voie de recours, et sur les critères permettant d'être reconnus comme prioritaires.
- La procédure de recours Dalo suppose la constitution d'un dossier relativement lourd : le formulaire est long car il doit prendre en compte l'ensemble des motifs de recours et rassembler les informations nécessaires pour éclairer la commission ; l'obligation de fournir des pièces justificatives est pleinement justifiée, mais elle peut poser problème à des personnes en difficulté.
- Dans les départements connaissant une forte activité Dalo, le requérant se voit rarement offrir la possibilité d'un entretien physique ou même téléphonique avec le service instructeur. Lorsque des documents complémentaires lui sont demandés, c'est le plus souvent uniquement par courrier.

- Bien que la possibilité en soit théoriquement ouverte aux commissions de médiation, celles-ci n'invitent pas les requérants à défendre leur dossier lors de son examen. Une telle mesure, souhaitable sur le fond, ne pourrait être mise en œuvre que pour les commissions les moins chargées.
- La contestation de la décision de la commission de médiation devant le tribunal administratif doit respecter des règles qui sont ignorées du plus grand nombre.

Compte tenu de ces éléments, le Haut Comité demande que l'information et l'accompagnement des demandeurs fassent l'objet des efforts nécessaires.

- **Le Haut Comité demande que l'on s'assure, dans chaque département :**
 - **de l'identification d'un service où un demandeur potentiel pourra retirer le formulaire de recours et la notice explicative, et où il pourra obtenir des informations sur le recours Dalo ;**
 - **de la diffusion d'une information sur les associations et organismes qui assurent le soutien de demandeurs Dalo.**