

Rapport réalisé par Naima Kherbouche,
étudiante en master 2 de droit public à l'Université de Rouen
pour le Haut Comité pour le logement des personnes
défavorisées

Recours Dalo :
la commission de médiation et le juge
administratif

Janvier 2013

Sommaire :

Introduction	5
1- Statut et fonctionnement de la commission de médiation	7
1-1 Le statut juridique de la commission départementale de médiation	7
1-2 La contestation des décisions de la commission de médiation	15
1-3 Le fonctionnement de la commission de médiation	21
2- Les divergences d'application de la loi DALO	34
2-1 Quelle est la marge d'appréciation des commissions de médiation dans l'application de la loi DALO ?	34
2-2 Le Guide des bonnes pratiques	35
2-3 Les différentes lectures de la loi DALO	38
3- La jurisprudence DALO en matière de recours pour excès de pouvoir contre les décisions de la commission de médiation	58
3-1 La jurisprudence qui se dégage	58
3-2 L'intégration de cette jurisprudence par les commissions de médiation	82

Introduction :

Les problématiques abordées dans le cadre de cette mission menée au niveau national portaient, notamment, sur les divergences d'appréciation que font les commissions de médiation des textes relatifs au DALO et sur les imprécisions de ces textes, sur l'état des lieux de la jurisprudence administrative en matière de recours contre les décisions de la commission de médiation, sur le Guide des bonnes pratiques, sur le statut juridique de la commission de médiation, sur le rôle de son président, sur le service en charge de l'instruction des recours amiables et sur les associations siégeant au sein de la commission.

La démarche suivie pour la réalisation de cette mission a consisté à étudier les textes relatifs au dispositif DALO, à examiner les décisions rendues par les juridictions administratives en matière de recours pour excès de pouvoir contre les décisions des commissions départementales de médiation, à examiner les pratiques observées en Ile-de-France (Paris, Seine-et-Marne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis) et en province (Bouches-du-Rhône, Isère, Bas-Rhin, Seine-Maritime) et à lire la doctrine administrative relative au droit au logement opposable.

Le travail de terrain a été réalisé au niveau de chacun de ces huit départements. Après une démarche auprès du préfet et du service assurant le secrétariat de la commission, des entretiens ont été conduits :

- avec les présidents des commissions de médiation ;
- avec les services en charge de l'instruction des recours (selon les départements, il s'agissait de l'Agence départementale d'information sur le logement, de la Direction départementale de la cohésion sociale, de l'Udaf 13 ou de la FNARS)
- avec les associations œuvrant au niveau départemental dans le domaine du logement des personnes défavorisées.

Avec l'accord des présidents, il a été également possible d'assister à une réunion de chacune des commissions concernées.

Ce rapport est divisé en trois parties :

- la première est consacrée au statut et au fonctionnement de la commission de médiation,
- la deuxième, aux divergences d'appréciation de la loi DALO
- et la dernière, à la jurisprudence en matière de recours pour excès de pouvoir contre les décisions de la commission de médiation.

1- Statut et fonctionnement de la commission de médiation

Dans cette première partie, il sera question du statut juridique de la commission départementale de médiation, de la typologie des recours exercés à l'encontre de ses actes et du fonctionnement de cette commission.

1-1 Le statut juridique de la commission départementale de médiation

1-1-1 Une instance préexistante à la loi DALO et profondément transformée par celle-ci

a- Une instance préexistante à la loi DALO

Initialement, la commission de médiation est instituée par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions¹ comme simple « instance d'alerte » auprès de l'autorité préfectorale. Elle n'avait ni le statut ni les prérogatives lui permettant d'adopter des décisions créatrices de droit susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

Composée des représentants des organismes bailleurs, des associations de locataires et des associations d'insertion, la commission pouvait être saisie par les demandeurs de logement social n'ayant pas reçu d'offre dans un délai raisonnable. Son avis avait pour seule conséquence d'alerter les organismes bailleurs, les collectivités territoriales concernées et, le cas échéant, le préfet sur la situation de ces personnes. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement², a ouvert la possibilité de saisir, sans délai, cette commission, aux personnes menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement ou logées dans un taudis ou une habitation insalubre.

b- Une instance profondément transformée par la loi DALO

Avec la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable³, la commission de médiation est désormais profondément transformée :

1° Les actes de la commission de médiation : de l'avis à la décision

Les actes de la commission de médiation ont désormais un caractère décisoire. Ce ne sont plus des avis. En effet, l'ordonnance du tribunal administratif de Paris du 20 mai 2008⁴ énonce que « dès lors qu'il prive le demandeur des bénéfices attachés à la reconnaissance du caractère prioritaire de l'attribution d'urgence d'un logement, l'avis émis par la commission présente le caractère d'une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». Par ailleurs, l'article L. 441-2-3, II du code de la construction et de l'habitation (le CCH) dispose que la commission « notifie par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée ». De plus, la décision de la commission indique les voies et les délais de recours devant la juridiction administrative. Pour lever toute ambiguïté, l'article L. 441-2-3, V du CCH qui disposait que « la commission de médiation établit, chaque année, un état des

¹ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

³ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

⁴ TA Paris, ord., n° 807829/9/1, 20 mai 2008.

avis rendus » a été modifié par la loi du 25 mars 2009⁵ afin de substituer au terme « avis » celui de « décisions ».

Sur le fondement des dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du CCH, le non respect par le préfet des décisions favorables de la commission de médiation ouvre droit, pour les demandeurs reconnus prioritaires et urgents, à l'exercice d'un recours devant la juridiction administrative, à compter du 1er décembre 2008, pour ceux pouvant saisir la commission sans condition de délai et du 1er janvier 2012, pour les autres catégories de demandeurs⁶.

Seul le président de la commission de médiation signe les décisions prises par celle-ci. La commission, organe collégial, est souveraine. Elle peut ainsi adopter des décisions qui vont à l'encontre des intérêts de l'autorité étatique.

2° De nouvelles attributions

De nouveaux cas de saisine de la commission de médiation ont été créés. En vertu des dispositions de l'article L. 441-2-3, II et III du code de la construction et de l'habitation, la commission peut être saisie par les personnes dépourvues de logement, hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère dangereux, logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il y a un enfant mineur à charge, si le demandeur est en situation de handicap ou s'il a au moins une personne à charge présentant un handicap. Elle peut être saisie par les personnes qui sollicitent l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale qui n'ont pas reçu de proposition adaptée.

De plus, ses prérogatives ont été renforcées :

- Lorsqu'elle reconnaît le demandeur de logement comme prioritaire et qu'un logement doit lui être attribué en urgence, elle détermine, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques du logement et transmet sa décision au préfet ; elle précise, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires ;
- Si elle déclare le demandeur de logement comme prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle transmet au préfet la demande pour laquelle doit être proposé un accueil dans une structure d'hébergement ;
- Si elle déclare le demandeur d'hébergement comme prioritaire, elle transmet sa décision au préfet.

3° Une nouvelle composition

La commission de médiation est désormais composée de quatre collègues. Il s'agit des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement et des associations⁷.

⁵ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁶ Article L. 441-2-3-1, I du code de la construction et de l'habitation.

⁷ Article L. 441-2-3, I du code de la construction et de l'habitation.

4° Une dénomination décalée par rapport à sa nouvelle mission :

Il faut noter que le terme « médiation » désigne un mode de construction et de gestion de la vie sociale grâce à l'entremise d'un tiers, neutre et indépendant⁸. La commission de médiation ne joue pas un rôle de médiateur entre l'Etat garant de l'obligation de logement, de relogement et d'hébergement et les personnes sollicitant le bénéfice de ce droit. En effet, sa mission consiste à se prononcer « sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement, en tenant compte notamment des démarches précédemment effectuées dans le département ou en Ile-de-France dans la région »⁹. Les textes ne lui ont pas conféré un rôle de médiateur. C'est pourquoi, le terme « médiation » n'est pas approprié pour désigner la commission du droit au logement opposable, qui n'a de médiateur que le nom.

1-1-2 La commission de médiation est-elle une autorité administrative indépendante ?

Une autorité administrative indépendante est un organisme collégial « à compétences propres » institué par le pouvoir législatif ou réglementaire et doté d'un pouvoir de décision.

a- Une autorité

Selon Maurice Hauriou, un organisme est considéré comme étant une « autorité », parce qu'il « dispose, pour remplir sa mission, de pouvoirs de décision qui lui donnent la possibilité de modifier l'ordonnancement juridique et les mesures individuelles »¹⁰.

La commission de médiation prend des décisions créatrices de droit au bénéfice des demandeurs de logement et d'hébergement. Elle modifie ainsi l'ordonnancement juridique de ces demandeurs. Par conséquent, elle peut être qualifiée d'autorité, car ses actes ont un caractère décisif¹¹.

b- Administrative

Les actes de cette autorité relèvent, sauf dispositions contraires, de la juridiction administrative.

Les actes de la commission de médiation sont des décisions pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative¹². Aussi, la commission de médiation peut être qualifiée d'instance administrative.

c- Indépendante

Une autorité indépendante est soustraite au pouvoir hiérarchique. Elle ne reçoit ni de consigne ni de prescription de la part des autorités générales de l'Etat. Ses actes ne peuvent pas être réformés. Enfin, ses membres bénéficient de garanties d'indépendance.

⁸ Michèle Guillaume-Hofnung, *La médiation*, coll. « Que sais-je ? », Paris, P.U.F., 1995, 128 pages.

⁹ Article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰ Cité par J.-B. Auby, « La régulation des services publics locaux », in C. Martinand [dir], Table ronde de l'Institut de la gestion déléguée, La Maison des Polytechniciens, 10 février 2000, p. 37-38.

¹¹ CE, avis, n° 324809, 21 juillet 2009.

¹² TA Paris, n° 0812600, 20 novembre 2008.

Si la commission de médiation ne relève pas du pouvoir hiérarchique du préfet qui, s'il estime que l'une de ses décisions est illégale, doit exercer un recours gracieux devant celle-ci ou un recours contentieux devant le juge¹³, les garanties d'indépendance de ses membres ne sont pas assurées. En effet, aux termes de l'article L.441-2-3, I du code de la construction et de l'habitation, « dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées auprès du représentant de l'Etat dans le département. Chaque commission est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'Etat dans le département ». L'article R. 441-13 du même code dispose que les quatre collèges¹⁴ et leurs suppléants « sont nommés par arrêté du préfet ». De plus, le même article énonce que « le secrétariat de la commission est assuré par un service de l'Etat désigné par le préfet ». Et l'article R. 441-14 prévoit que « pour l'instruction des demandes dont la commission est saisie, le préfet peut [...] faire appel aux services compétents de l'Etat ou des collectivités territoriales ou à toute personne ou organisme compétent pour faire les constatations sur place ou l'analyse de la situation sociale du demandeur qui seraient nécessaires à l'instruction ». Aussi, la commission de médiation n'est pas organiquement indépendante de l'autorité préfectorale.

Ainsi, il ressort de tout ce qui précède que la commission de médiation ne peut pas être qualifiée d'autorité administrative indépendante, car il lui manque le caractère d'indépendance vis-à-vis du représentant de l'Etat dans le département.

1-1-3 La commission de médiation est-elle une juridiction administrative spécialisée ?

Une juridiction est une autorité chargée de dire le droit à l'occasion d'un litige. Elle est dite « spécialisée », lorsqu'elle dispose d'un domaine de compétences propre. Son fonctionnement doit respecter certaines règles de forme et de procédure¹⁵.

a- La résolution des litiges

La juridiction administrative spécialisée tranche des litiges dans un domaine spécifique. Il est possible de citer pour exemple, la Cour nationale du droit d'asile¹⁶ qui est compétente pour examiner les recours exercés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

La commission de médiation n'est pas saisie d'un litige à régler, même si certaines commissions adoptent leurs décisions sous la forme d'un jugement, en mettant le visa, « vu... », les motifs, « considérant que... » au début de chaque paragraphe et terminent par le dispositif, « décide... ».

Par ailleurs, les réunions de la commission de médiation ne sont pas des instances dont l'objet est de mettre fin à un litige. Le demandeur sollicite la reconnaissance d'un droit au logement ou à l'hébergement qu'il estime détenir du fait qu'il en remplit les conditions d'octroi.

De plus, le recours gracieux exercé devant la commission de médiation est un recours administratif préalable et non pas un recours contentieux.

¹³ CE, avis, n° 324809, 21 juillet 2009.

¹⁴ Représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement et des associations.

¹⁵ Jean-Philippe Brouant, le fonctionnement des commissions de médiation : vers une juridictionnalisation ?, AJDI, décembre 2011, pp 847- 849.

¹⁶ La Cour nationale du droit d'asile était appelée la Commission des recours des réfugiés. Elle est créée par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

En outre, la commission n'est pas compétente pour prononcer des injonctions sous astreinte à l'encontre de l'autorité préfectorale.

Par conséquent, la commission de médiation ne règle pas un litige lié au droit au logement opposable. Cette prérogative est reconnue à la juridiction administrative générale, s'agissant du recours en annulation contre la décision de la commission de médiation¹⁷ et au juge spécifique DALO, s'agissant de l'application des décisions favorables aux demandeurs¹⁸. Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 prévoit que le droit à un logement décent et indépendant s'exerce « par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux » devant la juridiction administrative¹⁹.

b- Les règles de forme

Ce sont notamment l'obligation de motivation des décisions, la signature, la notification, la mention des délais et voies de recours ouverts à l'encontre de ces décisions.

1° La motivation des décisions

C'est l'obligation instituée à la charge des diverses administrations et de la Sécurité sociale, en vue de garantir les droits des intéressés, d'informer ceux-ci des motifs de droit et de fait ayant fondé certaines catégories de décisions individuelles défavorables qui les concernent²⁰.

La décision de la commission de médiation doit être motivée. La commission est tenue d'expliquer les éléments de fait et de droit sur le fondement desquels elle a pris sa décision sur la demande dont elle a été saisie²¹. En vertu de l'article L. 441-2-3, II du code de la construction et de l'habitation, la décision de la commission « doit être motivée ». Ainsi, il incombe à la commission de motiver toutes ses décisions (y compris celles qui sont favorables aux requérants) et cette motivation doit être suffisante et compréhensible²².

2° La signature des décisions

La décision administrative comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci²³.

La décision, prise collégalement au sein de la commission de médiation, est signée par son président.

3° La notification des décisions

C'est le mode de publicité employé normalement en matière d'actes individuels et consistant à informer personnellement l'intéressé de la mesure en cause²⁴.

¹⁷ CE, avis, n° 324809, 21 juillet 2009.

¹⁸ Article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁹ Article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

²⁰ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 13^{ème} éd., 2001, p. 370.

²¹ CAA Versailles, n° 11VE01677, 17 janvier 2012.

²² TA Melun, n° 0905314 et 0905707, 30 mars 2010.

²³ Article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

²⁴ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 13^{ème} éd., 2001, p. 379.

La loi du 5 mars 2007 prévoit que la commission de médiation « notifie par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée »²⁵.

4° La mention des délais et des voies de recours

L'article R. 421-5 du code de justice administrative dispose que « les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ». Le Conseil d'Etat considère qu'une notification doit, s'agissant des voies de recours, mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté ou, dans l'hypothèse d'un recours contentieux direct, indiquer si celui-ci doit être formé auprès de la juridiction administrative de droit commun ou devant une juridiction spécialisée et, dans ce dernier cas, préciser laquelle²⁶.

Dans la notification de sa décision, la commission de médiation mentionne les délais et voies de recours afin que ces délais soient opposables aux demandeurs DALO.

La commission de médiation respecte donc toutes les règles de forme qui sont appliquées devant une juridiction administrative spécialisée.

c- Les règles de procédure

Il s'agit notamment de la garantie d'indépendance, d'impartialité et du principe du contradictoire.

1° Le principe d'indépendance

Le Conseil constitutionnel a reconnu que l'indépendance de la juridiction administrative vis-à-vis du pouvoir exécutif et législatif fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République²⁷.

Les membres de la commission de médiation ne sont pas indépendants du représentant de l'Etat dans le département qui les nomme. Malgré l'absence de tout contrôle sur la mission qu'ils accomplissent, ces derniers ne jouissent pas de la garantie d'indépendance, dans la mesure où ils sont nommés par arrêté du préfet²⁸.

2° Le principe d'impartialité

C'est l'absence de parti pris dans l'affaire à juger. Celui qui est appelé à juger doit être objectif²⁹.

Lorsque la commission de médiation se réunit, des fiches de synthèse sont préalablement mises à la disposition de ses membres, dans le but de les informer des situations qui seront examinées lors de la réunion et afin qu'ils puissent communiquer, le cas

²⁵ Article L. 441-2-3, II du code de la construction et de l'habitation.

²⁶ CE, n° 264636, 21 novembre 2006.

²⁷ Conseil constitutionnel, n° 80-119, 22 juillet 1980, loi de validation.

²⁸ Article R. 441-13 du code de la construction et de l'habitation.

²⁹ Article 6§1^{er} de la CESDH : « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi... ».

échéant, les informations qu'ils détiennent sur les demandeurs. Les membres de la commission ne se déportent pas lorsqu'ils connaissent la situation sur laquelle ils doivent se prononcer. Le règlement intérieur de la commission de médiation ne prévoit pas l'abstention (au moment du vote) des représentants des associations ou des collectivités territoriales qui auraient à statuer sur des dossiers ayant fait l'objet d'une assistance par leurs services dans le passé et les représentants de l'Etat et des bailleurs sont directement concernés par les conséquences des décisions de la commission de médiation.

Ainsi, le principe d'impartialité n'est pas respecté par les membres de la commission de médiation qui, par définition, ne peuvent pas le respecter, eu égard à la composition de celle-ci.

3° Le principe du contradictoire

Ce principe signifie que les parties ont été mises en mesure de discuter les faits et les moyens juridiques qu'on leur oppose.

Même si l'article R. 441-14 du code de la construction et de l'habitation énonce que « la commission peut entendre toute personne dont elle juge l'audition utile », le demandeur d'un logement ou d'un hébergement n'est pas tenu informé des éléments collectés par le service instructeur et sur lesquels la commission de médiation se fonde pour prendre sa décision. Le juge administratif a, d'ailleurs, rejeté la demande de transmission des pièces formulée par un requérant³⁰ ainsi que la possibilité pour celui-ci d'assister à la réunion de la commission de médiation³¹.

Aussi, le principe du contradictoire n'est pas observé devant la commission de médiation.

La commission de médiation ne respecte pas les règles de procédure qui s'imposent devant une juridiction administrative spécialisée.

Ainsi, il ressort de tout ce qui précède que la commission de médiation ne peut pas être qualifiée de juridiction administrative indépendante, nonobstant le fait que ses décisions sont motivées, signées et notifiées aux demandeurs et que les délais et les voies de recours sont mentionnés. La commission n'est ni indépendante des autorités de l'Etat, ni impartiale dans son processus décisionnel.

1-1-4 La commission de médiation : une simple autorité administrative

La commission de médiation n'étant ni une autorité administrative indépendante, ni une juridiction administrative spécialisée, elle est une simple autorité administrative, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000³². Et en tant qu'autorité administrative, la commission est soumise au respect des dispositions de cette loi, notamment, de ses articles 4, 16 A et 24.

a- Les exigences de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000

L'article 4 alinéa 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 dispose que dans ses relations avec une autorité administrative « 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

³⁰ TA Poitiers, n° 1001997, 21 octobre 2010.

³¹ TA Nice, n° 0901512, 6 juillet 2010.

³² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté ».

Ces dispositions ne sont pas respectées en matière de droit au logement ou à l'hébergement opposable, dans la mesure où les demandeurs ne bénéficient pas, en règle générale, d'un accueil physique ou téléphonique de la part du service instructeur de leurs demandes. Ce dernier, lorsqu'il a besoin d'informations complémentaires sur la situation d'un demandeur, sollicite d'abord les services sociaux qui ont connaissance de cette situation. Ce n'est que lorsque ces services ne détiennent pas l'information que le demandeur est contacté. Et même dans ce cas de figure, l'identité de l'instructeur est rarement révélée au demandeur.

La commission de médiation méconnaît les dispositions de l'article 4 al. 1^{er} de la loi du 12 avril 2000.

b- Les exigences de l'article 16A de la loi du 12 avril 2000

L'article 16 A, I, alinéa 2 de la loi du 12 avril 2000 dispose qu'« une autorité administrative chargée d'instruire une demande présentée par un usager [...] fait connaître à l'usager les informations ou données qui sont nécessaires à l'instruction de sa demande [...] 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'alinéa 3 ajoute que « l'usager est informé du droit d'accès et de rectification dont il dispose sur ces informations ou données ».

En matière de droit au logement et à l'hébergement opposable, le service instructeur ne porte pas à la connaissance des demandeurs, les éléments d'information collectés auprès des services sociaux (des collectivités territoriales, des structures d'hébergement, du service intégré d'accueil et d'orientation et des Caisses d'allocations familiales), des bailleurs sociaux et des instances du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées... Aussi, les demandeurs n'ont ni le droit d'accès ni le droit de rectification sur ces éléments.

L'article R. 441-14 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « la commission peut entendre toute personne dont elle juge l'audition utile », mais un tribunal administratif a jugé qu'« aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à la commission de médiation de communiquer des pièces aux personnes dont le dossier est examiné lors de la séance de la commission »³³.

Cette décision semble méconnaître les dispositions de l'article 16A de la loi du 12 avril 2000.

c- Les exigences de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000

L'article 24 de la loi du 12 avril 2000 dispose qu'« exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs [...] n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix ».

³³ TA Poitiers, n° 1001997, 21 octobre 2010.

Il ressort de ces dispositions que le principe du contradictoire ne s'impose pas devant la commission de médiation, dans la mesure où cette commission se prononce sur des « demandes » de logement ou d'hébergement. La commission n'est pas tenue de demander aux requérants de présenter leurs observations verbales ou écrites.

Aussi, le principe du contradictoire ne s'impose pas devant la commission de médiation.

Il ressort de tout ce qui précède que sous la rédaction des textes actuels, la commission départementale de médiation est une simple autorité administrative. Elle ne peut être qualifiée ni d'autorité administrative indépendante, ni de juridiction administrative spécialisée. Cela étant, les pratiques actuelles ne garantissent pas les droits des demandeurs s'adressant à une autorité administrative, notamment, leur droit d'accès à l'identité et aux coordonnées administratives de la personne chargée de l'instruction de leurs demandes et leur droit d'accès et de rectification sur les éléments d'information collectés par cette dernière et sur lesquels se fonde la commission de médiation pour rendre sa décision. Il conviendrait, au minimum, d'assurer le respect de ces droits.

Une transformation de la commission de médiation en juridiction administrative spécialisée, prononçant des injonctions sous astreinte contre le représentant de l'Etat dans le département aurait pour conséquence de désengorger la juridiction administrative générale. Pour cela, il faudrait procéder à une modification des règles de désignation des membres de la commission de médiation ainsi que les modalités de son fonctionnement, garantir les droits des demandeurs en leur assurant le principe du contradictoire, celui de l'égalité des armes...

1-2 La contestation des décisions de la commission de médiation

1-2-1 La contestation des décisions de la commission de médiation par les demandeurs DALO

a- Le recours gracieux

Le recours gracieux consiste à s'adresser à l'auteur de la décision contestée, la commission de médiation, afin de lui demander un réexamen du dossier dans le but de réformer ou d'annuler sa décision.

Le demandeur dispose d'un délai de deux mois pour introduire ce recours. Ce délai court à compter de la notification de la décision contestée.

La commission de médiation dispose d'un délai de deux mois, à compter de la réception du recours gracieux, pour y répondre. A défaut de réponse dans ce délai, son silence vaut rejet implicite du recours gracieux.

En cas de rejet (implicite ou explicite) suite à un recours gracieux, le demandeur dispose d'un délai supplémentaire de deux mois pour introduire un recours contentieux devant la juridiction administrative.

Dans les faits, le recours gracieux consiste à adresser un courrier à la commission de médiation contenant des motifs de réformation ou d'annulation, accompagné de la décision contestée ainsi que de toutes pièces justificatives utiles.

Si la commission de médiation ne fait pas droit au recours gracieux du demandeur, ce dernier peut exercer un recours contentieux devant le juge administratif, recours contentieux qu'il peut par ailleurs introduire directement, sans avoir exercé un recours gracieux.

b- Le recours contentieux

Il s'agit du recours pour excès de pouvoir. C'est la voie de droit par laquelle est demandé au juge l'annulation d'un acte administratif, en raison de l'illégalité dont il serait entaché.

L'acte annulé va disparaître de manière rétroactive. Il sera réputé n'avoir jamais existé. Depuis une jurisprudence de 2004³⁴, le juge de l'excès de pouvoir peut moduler dans le temps les effets des annulations qu'il prononce.

La décision de la commission de médiation est susceptible de faire grief³⁵ et peut ainsi faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif.

Ce recours contentieux peut être dirigé contre :

- La décision de refus de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de la demande ;
- La décision de réorientation d'une demande de logement en demande d'hébergement ;
- La préconisation relative aux caractéristiques du logement à attribuer ;
- Le défaut de réponse dans le délai réglementaire.

Ce recours doit être exercé dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la commission de médiation et peut être assorti d'un référé suspension.

Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule la décision de la commission de médiation entachée d'une illégalité, il enjoint à la commission de prendre une nouvelle décision après une nouvelle instruction de la demande³⁶.

Toutefois, certains juges de l'excès de pouvoirs déclarent prioritaires et urgents les demandeurs pour l'obtention d'un logement ou d'un hébergement, en exerçant un recours de plein contentieux contre les décisions des commissions de médiation au lieu d'un recours en annulation. C'est ce qui ressort d'un arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles rendu en date du 28 juin 2011³⁷.

Dans le recours de plein contentieux, le juge statue en prenant en compte tous les éléments de fait et de droit existant le jour où il rend sa décision. Il ne se limite pas, comme dans le recours en annulation, à l'appréciation des éléments existant le jour de la prise de la décision de la commission de médiation. Ainsi, le juge pourra prendre en compte les éléments nouveaux qui n'existaient pas le jour où la commission de médiation a pris sa décision.

Certains tribunaux administratifs le font d'ores et déjà. Il s'agit, notamment, du tribunal administratif de Cergy-Pontoise et de celui de Montreuil.

Selon le rapport du Sénat du 27 juin 2012, le nombre de recours pour excès de pouvoir contre les décisions négatives des commissions de médiation « est passé d'environ 1 600 recours en 2009 à 2 550 recours en 2011 »³⁸. Ces recours aboutissent à une annulation (totale ou partielle) dans seulement 15 % des cas. Selon les auteurs de ce rapport, ce chiffre

³⁴ CE, Ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres.

³⁵ Elle affecte de manière suffisamment grave son destinataire.

³⁶ TA Marseille, n° 0808911, 26 novembre 2009.

³⁷ CAA Versailles, n° 10VE01961, 28 juin 2011.

s'explique par « l'instabilité des requérants et les difficultés qu'ils rencontrent dans la formulation de leurs requêtes ».

Il faut rappeler que les études menées par le GRIDAUH³⁹ entre le mois de juin 2009 et le début de l'année 2011, dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Garonne, de la Loire-Atlantique, du Nord, de Paris, du Rhône, de la Seine-Saint-Denis et de la Seine-et-Marne, ont abouti au même constat⁴⁰. Ces études ont révélé un taux d'irrecevabilité des requêtes de 47 % dans le département de la Seine-Saint-Denis et de 35 % dans le département de la Seine-et-Marne. Ces irrecevabilités sont liées, notamment, au nombre élevé de requêtes qui sont dépourvues de la copie de la décision de la commission de médiation, de moyens, des identités des requérants ou encore, au fait que la requête a été introduite à l'expiration du délai de recours contentieux.

Aussi, il est clair que le problème d'irrecevabilité des requêtes introduites devant le juge de l'excès de pouvoir tient au manque d'information des demandeurs sur les modalités d'exercice de ce recours.

Les requérants rencontrent des difficultés dans l'introduction du recours pour excès de pouvoir contre les décisions de la commission de médiation car ce recours, dispensé du ministère d'avocat en premier ressort⁴¹, est soumis au respect de certaines conditions :

- Le nombre d'exemplaires du dossier : autant que de parties plus deux⁴².
- L'observation du délai de deux mois de recours contentieux : le délai commence à courir à compter de la notification de la décision de la commission de médiation⁴³.

La notification doit mentionner les délais et les voies de recours. A défaut, le délai ne sera pas opposable au requérant⁴⁴.

- L'obligation de joindre la décision attaquée⁴⁵.
- L'obligation de formuler des moyens à l'appui de la demande d'annulation⁴⁶.

³⁸ MM. Claude DILAIN et Gérard ROCHE, Rapport fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, n° 621 (2011-2012), 27 juin 2012.

³⁹ Groupement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.

⁴⁰ GRIDAUH, *Le DALO*, Cahier n°21-2011 Série Droit de l'habitat.

⁴¹ Article R.431-2 du code de justice administrative définit les cas où le ministère d'avocat est obligatoire : « Les requêtes et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né d'un contrat ».

⁴² Article R.411-3 du code de justice administrative : « Les requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées de copies, en nombre égal à celui des autres parties en cause, augmenté de deux ».

⁴³ Article R.421-1 du code de justice administrative : « Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ».

⁴⁴ Article R.421-5 du code de justice administrative : « Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

⁴⁵ Article R.412-1 du code de justice administrative : « La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée... ».

⁴⁶ Article R.411-1 du code de justice administrative : « La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge ».

EXEMPLE DE REQUETE DE RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

A Madame ou Monsieur le Président et Conseillers composant le Tribunal Administratif de.....

Adresse :.....

(Courrier recommandé avec A.R.).

POUR : Requéran (nom et adresse)

CONTRE : Indiquer la décision attaquée.

EXPOSE DES FAITS : Exposer de façon précise et chronologique les faits qui ont conduit à la décision attaquée en citant les pièces qui fondent les éléments.

MOYENS : Arguments à l'appui de la demande d'annulation.

CONCLUSIONS : Par ces motifs, nous concluons qu'il plaise au tribunal :

Premièrement : d'annuler la décision dupar laquelle la commission départementale de médiation a.....

Deuxièmement : de mettre à la charge de l'Etat une somme de Euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

A (Ville), le jour/mois/année (Date)

Signature

PIECES JOINTES : Joindre la décision attaquée et les pièces probantes.

c- Rédaction et signature du mémoire en défense

Dans l'hypothèse où un demandeur d'un logement ou d'un hébergement introduit un recours devant le juge de l'excès de pouvoir à l'encontre d'une décision d'une commission départementale de médiation, qui rédige et qui signe le mémoire en défense ?

Selon les dispositions de l'article R. 431-10 du code de justice administrative⁴⁷, c'est le représentant de l'Etat dans le département qui assure, en cas de litige, la représentation en défense de la commission de médiation. Ainsi, en principe, les services de l'autorité préfectorale ont la charge de rédiger et de faire signer par le préfet les mémoires en défense, en cas de remise en cause des décisions de la commission départementale de médiation par les demandeurs.

Dans les faits, il y a plusieurs pratiques. Parfois, c'est le secrétariat de la commission de médiation qui rédige et qui signe le mémoire en défense⁴⁸. Parfois encore, c'est le service instructeur qui rédige le mémoire en défense et le fait signer par le préfet⁴⁹. Il arrive aussi que le mémoire en défense soit rédigé par un agent de la préfecture et signer par la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement⁵⁰.

1-2-2 La contestation des décisions de la commission de médiation par le préfet

a- La procédure de retrait

Le retrait est la mise à néant d'un acte administratif unilatéral par son auteur⁵¹. Il est rétroactif. L'acte est donc censé n'avoir jamais existé.

La question s'est posée de savoir si le préfet peut faire une demande de retrait d'une décision de la commission de médiation à cette dernière.

Avant d'exercer un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative à l'encontre d'une décision de la commission de médiation, le représentant de l'Etat dans le département peut demander à la commission de procéder au retrait de sa décision. Cette dernière serait tenue de procéder à ce retrait, même si la décision est créatrice de droit⁵², sous réserve que ce retrait intervienne en application de la jurisprudence Ternon de 2001 du Conseil d'Etat⁵³. C'est-à-dire, sous réserve de le faire dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision qui doit, par ailleurs, être illégale (la commission de médiation ne pouvant pas la retirer pour un motif d'opportunité). De plus, la commission de médiation est tenue de demander au requérant de présenter ses observations. Si la décision créatrice de droit a été obtenue par fraude (par exemple une fausse déclaration du demandeur de logement ou d'hébergement), le délai de quatre mois ne s'appliquera plus.

⁴⁷ Article R. 431-10 du code de justice administrative : « l'Etat est représenté en défense par le préfet ou le préfet de région lorsque le litige, quelle que soit sa nature, est né de l'activité des administrations civiles de l'Etat dans le département ou la région, à l'exception toutefois des actions et missions mentionnées à l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements ».

⁴⁸ C'est le cas dans le département de la Seine-et-Marne.

⁴⁹ Il s'agit du département de la Seine-Maritime et de celui de la Seine-Saint-Denis.

⁵⁰ C'est le cas dans le département des Hauts-de-Seine.

⁵¹ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 13^{ème} éd., 2001, p. 491.

⁵² CE, n° 96124, 10 février 1992, Roques.

⁵³ CE, Ass., 26 octobre 2001, Ternon.

Si la commission de médiation refuse de procéder au retrait de sa décision, l'autorité préfectorale ne peut pas le faire à sa place (elle pourra faire un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif).

Dans les huit départements qui ont fait l'objet de la présente étude, il y a eu, à ce jour, une seule demande de retrait formulée par le représentant de l'Etat dans le département à l'encontre d'une décision d'une commission de médiation. Le seul cas recensé, et c'est le seul cas existant pour toute la France⁵⁴, est celui introduit par le préfet de l'Isère le 22 octobre 2010.

En l'espèce, par une décision en date du 26 juillet 2010, la commission de médiation du département de l'Isère a reconnu un demandeur prioritaire et devant être relogé d'urgence, au titre de l'article L. 441-2-3, II du code de la construction et de l'habitation au motif qu'il était dépourvu de logement. Le 22 octobre 2010, le préfet adresse au président de la commission de médiation une demande de retrait de la décision favorable du 26 juillet 2010, au motif qu'au moment de l'examen de la situation du requérant en commission, un élément important n'a pas été porté à la connaissance de celle-ci ; le requérant n'avait pas fait état du montant réel de sa dette locative et du non respect des échéanciers dans le cadre des plans d'apurement proposés par le bailleur. A la même date (le 22 octobre 2010), un courrier a été adressé au requérant, l'invitant à présenter ses observations écrites ou verbales. Le 8 novembre 2010, la commission de médiation de l'Isère a procédé au réexamen de la situation du requérant et a décidé de procéder au retrait de sa décision du 26 juillet 2010 et de réorienter la demande du requérant vers un accueil dans une structure d'hébergement.

b- Le recours contentieux

En vertu des dispositions de l'article L. 441-2-3 code de la construction et de l'habitation, la commission de médiation est placée « auprès du représentant de l'Etat ». Ainsi, il apparaît peu probable que les préfets contestent les décisions, notamment positives, des commissions de médiation. Pourtant, L'avis du Conseil d'Etat rendu le 21 juillet 2009⁵⁵ énonce que le préfet peut introduire un recours en annulation ou en suspension à l'encontre des décisions des commissions de médiation.

Juridiquement, un tel recours est possible, car la commission de médiation est une autorité administrative. En effet, l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 2001, n° 201938, association pour la défense de l'environnement du pays Arédien et du Limousin⁵⁶ a reconnu qu'une autorité administrative peut contester une décision prise par une autre autorité administrative. Aussi, le représentant de l'Etat dans le département peut contester une décision de la commission de médiation. Toutefois, c'est au préfet qu'il incombe d'assurer, en application de l'article R. 431-10 du code de justice administrative, la représentation en défense de cette commission devant la juridiction administrative.

C'est pourquoi, s'est posée la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour rédiger et signer le mémoire en défense, lorsque le préfet introduit un recours devant le juge administratif à l'encontre d'une décision de la commission de médiation ?

⁵⁴ D'après les informations obtenues de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

⁵⁵ CE, avis, n° 324809, 21 juillet 2009, Mme I.

⁵⁶ R. Chapus, Droit du contentieux ad : Montchrestien, coll. Domat Droit public, p. 436.

Dans les huit départements qui ont fait l'objet de la présente étude, il n'y a pas eu, à ce jour, de recours pour excès de pouvoir du préfet contre une décision de la commission de médiation.

Le seul cas recensé est celui introduit par le préfet de la Meurthe-et-Moselle⁵⁷.

En l'espèce, le préfet de Meurthe-et-Moselle demande au tribunal administratif d'annuler la décision en date du 13 mai 2011 par laquelle la commission de médiation a reconnu prioritaire la demande d'un requérant en vue d'un hébergement d'urgence.

Le mémoire introductif d'instance devant la juridiction administrative du premier degré étant signé par le préfet, il est apparu incongru, à la juridiction administrative, que ce même préfet rédige et signe le mémoire en défense. Aussi, le juge administratif a, d'abord, demandé au Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement de présenter et de signer le mémoire en défense.

Le Ministre s'est déclaré incompétent.

Le juge s'est, ensuite, adressé au président de la commission de médiation lui demandant de présenter des observations en défense.

Le président de la commission de médiation a accepté et le juge a pu statuer sur le cas de l'espèce (et a fait droit à la requête du préfet).

Aussi, dans l'hypothèse où le préfet introduit devant le juge administratif un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une décision d'une commission départementale de médiation, le mémoire en défense sera, dans ce cas, rédigé (sous formes d'observations écrites) et signé par le président de la commission de médiation.

Lorsqu'un appel est interjeté contre un jugement du tribunal administratif en matière d'excès de pouvoir contre une décision d'une commission départementale de médiation, l'article R. 811-10 du code de justice administrative⁵⁸ prévoit que c'est le Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement qui a seul qualité pour présenter un mémoire en défense dans le cadre de la procédure d'appel⁵⁹.

1-3 Le fonctionnement de la commission de médiation

1-3-1 Le président de la commission de médiation : quel rôle ?

S'agissant du rôle du président de la commission de médiation, les textes ne disent rien. En effet, l'article L. 441-2-3, I du code de la construction et de l'habitation dispose que « chaque commission est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'Etat dans le département ». L'article R. 441-13 du même code ajoute que le préfet désigne « une personnalité qualifiée qui assure la présidence et qui dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix ». La durée du mandat est de trois ans renouvelable une seule fois, « les membres titulaires ou suppléants démissionnaires ou décédés sont remplacés par de nouveaux membres nommés, selon les mêmes modalités, pour

⁵⁷ TA Nancy, n° 1101391, 18 septembre 2012, préfet de Meurthe-et-Moselle.

⁵⁸ Article R. 811-10 du code de justice administrative : « Devant la cour administrative d'appel, l'Etat est dispensé de ministère d'avocat soit en demande, soit en défense, soit en intervention. Sauf dispositions contraires, les ministres intéressés présentent devant la cour administrative d'appel les mémoires et observations produits au nom de l'Etat ».

⁵⁹ CAA Versailles, n° 10VE02208, 17 janvier 2012.

la durée du mandat restant à courir »⁶⁰. Le code de la construction et de l'habitation précise que « les fonctions de président [...] sont gratuites. Les frais de déplacement sont remboursés [...]. La commission élit parmi ses membres un ou deux vice-présidents qui exercent les attributions du président en l'absence de ce dernier ».

Ainsi, il ressort de ces différents textes que le président de la commission départementale de médiation « assure la présidence » de cette commission, sans préciser ce que cela signifie.

La pratique a ajouté une nouvelle compétence au président de la commission de médiation, qui est de formuler des observations écrites et verbales lorsque le préfet introduit un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une décision de la commission de médiation⁶¹.

Le silence de la loi DALO et de son décret d'application se justifie par le fait que la commission de médiation est un organe collégial. La loi parle de la commission. Elle dispose, par exemple, que la commission « notifie par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée... »⁶². Le président de la commission n'étant que le « représentant » de cet organe collégial. Ceci peut, peut-être, expliquer le fait que le rôle du président de la commission ne soit pas déterminé par les textes avec plus de précision. Toutefois, en tant que membre de la commission de médiation, le président a une autorité supérieure par rapport aux autres membres. Par exemple, lors des votes, il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

Il est important de signaler, ici, l'existence de bonnes pratiques de présidents de commissions de médiation :

- Cadrer les débats et veiller à leur équilibre.
- Animer la commission.
- Demander aux membres de la commission qui n'ont pas lu les fiches de synthèse de le signaler.
- Demander aux membres de prévenir leurs suppléants en cas d'absence.
- Rappeler aux membres de la commission qu'ils ont été nommés pour reconnaître un droit fondamental, sans prendre en compte le contexte (ne pas anticiper sur le relogement, ne pas confondre la commission de médiation avec la commission d'attribution de logements).
- Faire des rappels à la loi et utiliser le Guide des bonnes pratiques.
- Donner son avis sur les situations en dernier. Les autres membres de la commission devant discuter sous sa présidence.
- Signer les décisions de la commission de médiation (faire figurer son nom, prénom et sa qualité de président de la commission départementale de médiation)⁶³.
- Relire les motivations des décisions au moment de la signature.
- Faire des signalements aux autorités compétentes dans les cas d'insalubrité et de non décence du logement.
- Faire attention à la rédaction des décisions.

⁶⁰ Article R. 441-13 du code de la construction et de l'habitation.

⁶¹ TA Nancy, n° 1101391, 18 septembre 2012, préfet de Meurthe-et-Moselle.

⁶² Article L. 441-2-3, II du code de la construction et de l'habitation.

⁶³ Dans certains départements, les décisions de la commission de médiation ne sont pas signées par le président de la commission, mais par le responsable du secrétariat de celle-ci. Exemple : le département de la Seine-et-Marne.

— Préciser, dans la notification de la décision de la commission, les documents à fournir en cas de rejet de la demande pour « éléments produits insuffisants » (dans son recours gracieux, le demandeur complétera son dossier avec les documents manquants mentionnés dans la notification).

Les présidents des commissions départementales de médiation de cette étude ont conscience, à juste titre, d'accomplir une mission d'intérêt général.

1-3-2 Le déroulement de la commission de médiation

a- Le quorum

Le code de la construction et de l'habitation prévoit que « la commission délibère à la majorité simple. Elle siège valablement, à première convocation, si la moitié de ses membres sont présents, et à seconde convocation, si un tiers des membres sont présents. Un règlement intérieur fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission »⁶⁴.

S'agissant de la présence des membres de la commission de médiation, seuls deux départements (sur les huit de cette étude), ne rencontrent pas de problème d'absentéisme ni de quorum. Il s'agit du département de la Seine-et-Marne et celui des Hauts-de-Seine. Dans les six autres départements, il y a des problèmes récurrents d'absentéisme des élus et des bailleurs, notamment privés.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, on note l'absence des bailleurs privés et sociaux et la présence une fois sur deux du représentant du Conseil Général.

Dans le département de l'Isère, les bailleurs privés sont absents et le représentant du Conseil Général est présent selon ses disponibilités.

Dans le département du Bas-Rhin, les élus sont absents.

Dans le département de Paris, ce sont les bailleurs privés qui sont absents.

Dans le département de la Seine-Maritime, aucun élu n'est présent à la réunion de la commission de médiation.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis, les bailleurs sociaux et privés sont rarement présents et les élus sont absents.

b- Le vote

S'agissant du vote sur les situations, il faut remarquer, qu'en règle générale, il est rare que le président de la commission de médiation recoure au vote, dans la mesure où un consensus se dégage d'emblée. Toutefois, il faut signaler l'existence de trois pratiques au sein de trois départements parmi ceux de cette étude.

Tout d'abord, dans le département des Bouches-du-Rhône, lorsqu'il n'y a pas de consensus sur une situation, la présidente de la commission de médiation décide

⁶⁴ Article R. 441-13 du code de la construction et de l'habitation.

systématiquement de reporter le dossier à une date ultérieure, afin de réunir des éléments d'information complémentaires sur la situation du demandeur concerné. Ensuite, dans le département de l'Isère, le président de la commission fait voter les membres de la commission sur chacun des dossiers. Et enfin, dans le département du Bas-Rhin, le vote est rare, car en règle générale, il y a un consensus qui se forme rapidement, mais lorsqu'il y a vote, le président de la commission a pour principe de ne jamais voter « afin de garder sa neutralité ».

Dans les autres départements de cette étude, il y a vote sur les dossiers sur lesquels le consensus ne se dessine pas suite aux débats entre les membres de la commission de médiation

c- La date de réception des fiches de synthèse par les membres de la commission de médiation

Une fiche de synthèse est une fiche individuelle contenant les éléments d'information déclarés par le demandeur, complétée par les éléments collectés par le service instructeur et sur la base de laquelle la commission de médiation prend sa décision relative à la situation du requérant.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, l'UDAF 13 envoie les fiches de synthèse anonymes à tous les membres de la commission une semaine avant la réunion. Le choix des éléments figurant sur la fiche de synthèse : les instructeurs renseignent l'application COMDALO, puis ils complètent par des éléments construits par anticipation des questions des membres de la commission de médiation.

Dans le département de l'Isère, la direction départementale de la cohésion sociale les envoie à tous les membres de la commission trois à quatre jours avant la réunion. Le choix des éléments figurant sur la fiche de synthèse : les instructeurs renseignent l'application COMDALO, puis ils retracent le parcours résidentiel des demandeurs.

Dans le département du Bas-Rhin, les fiches de synthèse sont distribuées le jour de la réunion de la commission de médiation. Et une semaine avant la réunion, l'institutrice de la FNARS envoie une invitation à tous les membres de la commission mentionnant l'identité des demandeurs. Le choix des éléments figurant sur la fiche de synthèse : l'institutrice renseigne l'application COMDALO, puis elle complète selon le critère invoqué par les demandeurs.

Dans le département de Paris, les membres de la commission de médiation reçoivent l'ordre du jour une semaine avant la réunion de la commission. Le président le reçoit la veille. Le choix des éléments figurant sur la fiche de synthèse : les instructeurs renseignent l'application COMDALO, puis ils complètent selon le critère coché dans le formulaire.

Dans le département de la Seine-Maritime, les membres de la commission de médiation reçoivent l'ordre du jour et les fiches de synthèse une semaine avant la réunion. Le choix des éléments figurant sur la fiche de synthèse : les instructeurs renseignent l'application COMDALO, puis ils complètent par anticipation des éventuelles questions qui sont susceptibles d'être posées par les membres de la commission le jour de la réunion.

Dans le département de la Seine-et-Marne, les fiches de synthèse ne sont pas diffusées aux membres de la commission de médiation. Les membres reçoivent, cinq jours avant la

réunion de la commission, un ordre du jour contenant les identités des demandeurs, leurs dates de naissance, leurs situations (éventuelles) de handicap, les compositions des foyers, les adresses, les natures et les montants des ressources, les motifs des recours, les demandes antérieures de logement et les avis des instructeurs.

Le choix des éléments figurant sur la fiche de synthèse : les instructeurs renseignent l'application COMDALO, puis ils complètent selon le motif invoqué par les demandeurs.

Dans le département des Hauts-de-Seine, les membres de la commission de médiation reçoivent les fiches de synthèse une semaine avant la réunion de la commission.

Ces fiches sont communiquées à la présidente de la commission en pré-commission, quinze jours avant la réunion. Le jour de la commission, l'ADIL lui remet un tableau définitif.

Le choix des éléments figurant sur la fiche de synthèse : les instructeurs renseignent l'application COMDALO, puis ils complètent par anticipation des éventuelles questions qui seront posées par les membres de la commission le jour de la réunion.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis, les membres de la commission de médiation reçoivent les fiches de synthèse une semaine avant la réunion de la commission.

Le choix des éléments figurant sur la fiche de synthèse : les instructeurs renseignent l'application COMDALO, puis ils complètent par les éléments qui permettent d'établir la recevabilité et l'éligibilité.

d- La présentation des dossiers devant la commission de médiation

Eu égard au nombre de demandes à traiter, les huit commissions de médiation de cette étude ne se réunissent pas à la même fréquence :

DEPARTEMENTS	NOMBRE DE REUNIONS PAR MOIS	NOMBRE DE DOSSIERS TRAITES PAR SEANCE
Les Bouches-du-Rhône	2	entre 200 et 250
L'Isère	1 réunion toutes les 3 semaines	70 en moyenne
Le Bas-Rhin	2	entre 30 et 40
Paris	1 réunion par semaine	entre 250 et 300
La Seine-Maritime	1	entre 30 et 40
La Seine-et-Marne	2	200
Les Hauts-de-Seine	3 à 4	200
La Seine-Saint-Denis	3	300

Quel que soit le nombre de dossiers soumis à l'examen de la commission de médiation lors d'une réunion, dans tous les départements de cette étude, les séances durent en moyenne quatre heures et trente minutes.

La procédure ordinaire de présentation des dossiers devant la commission de médiation est la suivante. Lors de la réunion de la commission de médiation, c'est le président de la commission qui appelle le dossier par son numéro ou par l'identité du demandeur. Une personne du service en charge de l'instruction des dossiers lit la fiche de synthèse relative au demandeur en question. Ensuite, à la fin de cette lecture, les membres de la commission

débattent sur la situation du demandeur en posant, le cas échéant, des questions à l'instructeur. Enfin, le président de la commission demande de statuer sur le dossier.

Cependant, dans les départements qui enregistrent un nombre élevé de demandes (Bouches-du-Rhône, Paris, Seine-et-Marne, Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis), les services instructeurs procèdent au pré-classement⁶⁵ des dossiers avant leur passage en commission. C'est pour des raisons techniques tenant au nombre trop élevé de dossiers à examiner en une demi-journée :

DEPARTEMENTS	PRE-CLASSEMENT DES DOSSIERS LORS DU PASSAGE EN COMMISSION
Les Bouches-du-Rhône	<p><i>Les catégories sont :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 1- recours gracieux 2- dossiers à reprogrammer⁶⁶ 3- recours hébergement 4- PU+10⁶⁷ 5- examens approfondis⁶⁸ 6- instructions complémentaires⁶⁹ 7- PU 8- rejets 9- relogés <p>Pour les 6 premières catégories, lecture obligatoire des fiches de synthèse de tous les dossiers. S'agissant des 3 dernières catégories, les fiches de synthèse sont lues uniquement à la demande d'un membre de la commission.</p>
Paris	<p><i>Les catégories sont :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 1- recours gracieux 2- recours hébergement 3- ajournés 4- sans affectation⁷⁰ 5- pressentis positifs 6- pressentis négatifs⁷¹ 7- double demande⁷² <p>Lecture du commentaire extrait de la fiche de synthèse de tous les dossiers, sauf les pressentis positifs pour lesquels il y a lecture des identités des demandeurs seulement.</p>

⁶⁵ Le pré-classement consiste à classer les dossiers selon l'avis émis par le service instructeur ou selon les éléments du dossier. Exemple : recours hébergement, recours gracieux, dossiers irrecevables, ajournements, rejets...

⁶⁶ Ce sont les dossiers qui ont été ajournés lors de commissions précédentes.

⁶⁷ Ce sont les dossiers qui ont fait l'objet d'une décision favorable de la commission de médiation et dont les bénéficiaires n'ont pas eu d'offre de logement dans les dix mois suivants. Ces personnes redéposent une nouvelle demande auprès de la commission de médiation qui va statuer après une nouvelle instruction.

⁶⁸ Ce sont, principalement, les dossiers des demandeurs qui sont hébergés chez des tiers ou dépourvus de logement.

⁶⁹ Les instructeurs sollicitent à la commission de médiation qu'une visite du logement soit effectuée ou qu'une enquête sociale soit diligentée.

⁷⁰ Ce sont les dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'un préavis de l'instructeur.

La Seine-et-Marne	<p><i>Les catégories sont :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1- recours hébergement 2- ajournements 3- recours gracieux 4- recours logement à soumettre <p>Pour ces catégories, des fiches de synthèse sont établies (mais pas distribuées aux membres de la commission) et tous ces dossiers sont examinés en commission.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5- sans objet 6- irrecevables <p>Pour ces deux catégories, le service instructeur n'établit pas de fiches de synthèse (ces dossiers sont lus par une personne du secrétariat de la commission sur le support ordre du jour). Ces dossiers sont examinés si un membre de la commission en fait la demande.</p> <p>7- non conformes⁷³ : dossiers instruits mais pas présentés à la commission (l'instructeur annonce seulement leur nombre).</p>
Les Hauts-de-Seine	<p><i>Les catégories sont :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1- recours TA 2- recours gracieux 3- recours hébergement 4- recours logement <p>Des sous-catégories (PU, à examiner, rejet, réorientation, sans objet) sont réalisées pour chacune des 4 catégories.</p> <p>Seuls les dossiers estampillés « à examiner » sont étudiés en commission. Les autres le sont uniquement lorsqu'un membre de la commission le demande.</p>
La Seine-Saint-Denis	<p>Tous les dossiers sont appelés par le président par n°, l'instructeur donne un préavis (rejet, PU, à débattre). Les membres de la commission décident de confirmer le rejet, de déclarer PU ou de débattre.</p>

En règle générale, deux personnes du service en charge de l'instruction des recours sont présentes lors de la réunion de la commission, mais elles n'interviennent pas dans la prise de décision et ne prennent pas part au vote. Ce sont le responsable et un des instructeurs. Le système est tournant⁷⁴. Toutefois, dans certains départements, chaque instructeur se présente devant la commission de médiation afin de présenter les dossiers qu'il a lui-même instruit⁷⁵.

⁷¹ Les raisons : pas de réponse à une demande de pièces, suroccupation non avérée, menace d'expulsion non avérée (pas de jugement d'expulsion), demande récente et ne souhaitant pas être reloger à Paris.

⁷² Le requérant a fait une demande de logement et une demande d'hébergement.

⁷³ C'est lorsque des pièces manquent au dossier du demandeur.

⁷⁴ C'est ainsi le cas du département des Hauts-de-Seine.

⁷⁵ C'est le cas, notamment, à Paris.

e- La question de l'anonymat des demandes

La question de l'anonymisation des fiches de synthèse lors du passage des dossiers devant la commission de médiation se pose. L'idée étant de considérer que l'anonymat préserve de certaines dérives (clientélisme, discriminations...) ⁷⁶.

Il faut noter que dans le département des Bouches-du-Rhône, les fiches de synthèse sont anonymes. Toutefois, l'anonymat peut être levé à tout moment, notamment, lorsqu'il y a besoin d'informations complémentaires relatives aux personnes assistées par le Conseil Général.

Autre précision, dans le département de la Seine-et-Marne, le service instructeur n'établit pas de fiches de synthèse des dossiers qu'il juge irrecevables. En outre, pour les autres dossiers pour lesquels des fiches sont réalisées, celles-ci ne sont adressées qu'à une seule personne, chargée du secrétariat de la commission. Les fiches de synthèse ne sont pas distribuées aux membres de la commission qui estiment suffisants les éléments figurant sur l'ordre du jour ⁷⁷.

L'idée de rendre anonymes les fiches de synthèse paraît être une fausse bonne solution. En effet, les arguments militant en faveur du maintien du caractère nominatif des fiches, l'emportent.

Premièrement, l'identité des demandeurs permet aux membres de la commission de médiation, qui sont des acteurs de terrain, d'apporter, le jour de la réunion, des éléments d'information complémentaires sur les situations, permettant ainsi de prendre les décisions en toute connaissance de cause.

Deuxièmement, l'anonymat ne conduit pas à dissimuler les profils des demandeurs. Les membres de la commission peuvent toujours supputer sur les origines et les situations familiales des requérants. A titre d'exemple, lorsque le demandeur est titulaire d'un titre de séjour, cela constitue la preuve qu'il est étranger, lorsque le demandeur est seul avec un enfant, les membres de la commission de médiation savent qu'ils sont en présence d'une famille monoparentale...

Troisièmement, dans les pratiques des huit commissions de cette étude, la plupart d'entre elles ne prêtent aucune importance aux identités des demandeurs qui, bien souvent, ne sont même pas désignés par leurs noms. Souvent, les membres de la commission désignent les demandeurs par « monsieur » ou « madame » et ne prononcent pas leurs noms. Ainsi, le nom n'est pas un élément substantiel.

1-3-3 Les représentants associatifs

a- Le rôle des associations dans le dispositif DALO

Le mouvement associatif est l'aiguillon du DALO. Les associations interviennent à tous les stades de la procédure DALO. Certaines, en amont, assistent les demandeurs dans la constitution de leurs recours amiables. Les textes prévoient la présence d'un collègue de

⁷⁶ Cette revendication est portée par certaines associations.

⁷⁷ C'est la réponse qu'ils ont donné lorsque la question leur a été posée.

représentants des associations pour siéger au sein de la commission de médiation⁷⁸. D'autres, en aval, assistent les demandeurs dans leurs recours juridictionnels.

La question s'est posée de savoir s'il faut renforcer le rôle des associations au sein de la commission de médiation ou instituer un représentant des demandeurs de logement et d'hébergement au sein de cette commission.

S'agissant du renforcement du rôle des associations, la question a été posée aux représentants associatifs rencontrés lors des entretiens et tous ont répondu « non » à cette question. Pour eux, ce n'est pas une nécessité car les associations sont des membres à part entière de la commission. La composition actuelle de la commission de médiation est équilibrée. Ils considèrent que le problème ne se pose pas sous l'angle du renforcement de leur rôle, mais plutôt par un retour à l'essence de la loi DALO qui a mis en place les commissions pour déclarer ou non prioritaires et urgents les demandeurs. Ils estiment d'une part, que les membres de la commission de médiation confondent parfois leur rôle avec celui des membres d'une commission d'attribution et d'autre part, que les associations ne sont pas régulièrement présentes lors des réunions de la commission (problèmes d'absentéisme). Pour eux, le poids des associations est reconnu.

S'agissant de l'institution d'un représentant des demandeurs, cette hypothèse paraît envisageable, car elle aura pour conséquence d'asseoir la légitimité des décisions de la commission de médiation qui prend sa décision sur la base d'un dossier dont tous les éléments ne sont portés à la connaissance du demandeur concerné. Bien souvent, les demandeurs ne peuvent pas entrer en contact avec les instructeurs, ils n'ont pas accès aux éléments collectés par ces derniers et sur lesquels se fonde la commission pour prendre sa décision. D'ailleurs, les textes prévoient que « la commission peut entendre toute personne dont elle juge l'audition utile »⁷⁹. Ce sera une manière d'associer les demandeurs au processus décisionnel. En outre, l'institution d'un représentant des demandeurs peut paraître utile dans les départements où les associations sont défaillantes (problème d'absentéisme).

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'essentiel est de revenir à la lettre et à l'esprit de la loi du 5 mars 2007 qui a institué les commissions de médiation pour reconnaître les demandeurs prioritaires pour se voir reconnaître un droit au logement, lorsqu'ils remplissent certains critères préalablement définis. Ces commissions ne sont pas censées tenir compte de la situation locale du logement social. Aussi, il faut s'assurer que le droit est appliqué objectivement, que la loi DALO est appliquée, plus que renforcer le rôle des associations. L'institution du représentant des demandeurs peut être, dans certains départements, un palliatif à l'inaction des associations.

b- Les associations de l'étude

Dans la plupart des départements, les associations jouent pleinement le rôle pour lequel elles ont été nommées par l'autorité préfectorale. Les représentants associatifs siègent dans les commissions de médiation, étudient, en amont, les dossiers et participent aux débats en se faisant les avocats des demandeurs lors des séances.

Cependant, certaines associations siègent d'une façon plus passive. Souvent, un seul représentant associatif assiste aux réunions de la commission de médiation, il intervient très

⁷⁸ Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁹ Article R. 441-14 du code de la construction et de l'habitation.

rarement dans les débats (voire pas du tout), il n'a pas de fiches de synthèse et repart, souvent, avant la fin de la réunion de la commission.

Il existe aussi des représentants associatifs qui se positionnent de façon plus restrictive sur les demandes. Ce sont ceux qui siègent au sein des commissions de médiation dans le but de convaincre les autres membres de celle-ci, d'appliquer restrictivement les critères de priorité et ainsi de limiter le nombre de personnes à reconnaître prioritaires et auxquelles un logement ou un hébergement doit être attribué d'urgence. Il s'agit des représentants associatifs qui raisonnent en termes d'assistance aux demandeurs et qui sont dans l'incompréhension de la logique du droit au logement « opposable ».

1-3-4 Le service en charge de l'instruction des recours

a- Les services instructeurs de l'étude

La commission de médiation est saisie par le requérant au moyen d'un formulaire signé, précisant l'objet et le motif du recours, ainsi que ses conditions de logement ou d'hébergement. En outre, le demandeur doit fournir toutes les pièces justificatives de sa situation et doit mentionner les démarches effectuées antérieurement à son recours amiable. Un accusé de réception lui sera délivré après le dépôt ou à la réception du recours. La date de dépôt ou de réception constitue le point de départ dont dispose la commission pour rendre sa décision. Cette date doit figurer sur l'accusé de réception.

Si le formulaire est incomplet, le service instructeur envoie un courrier au demandeur lui indiquant les compléments à apporter et fixant un délai de réponse. Le délai d'instruction est suspendu par l'envoi de ce courrier. Le délai reprend soit au jour de la réception des documents demandés, soit à défaut, à l'expiration du délai fixé pour leur production⁸⁰.

Le service en charge de l'instruction des dossiers a la possibilité de demander des précisions au requérant et/ou aux bailleurs sociaux, aux services sociaux (des collectivités territoriales, des structures d'hébergement, du SIAO et des Caisses d'allocations familiales) et aux instances du PDALPD. Il doit s'agir des informations strictement nécessaires à l'évaluation de la situation du demandeur.

Lorsque le demandeur n'est pas connu de ces différents services, la commission peut demander, qu'une évaluation sociale de la situation du demandeur soit effectuée⁸¹.

Les différents services instructeurs des huit départements de cette étude :

Dans le département des Bouches-du-Rhône, c'est l'UDAF 13 qui est en charge de l'instruction des recours :

Sept instructeurs, instruisant 400 dossiers par mois, le délai de délivrance de l'accusé de réception est de trois mois.

Une permanence téléphonique au profit des demandeurs est organisée (une après-midi par semaine).

Dans le département de l'Isère, c'est la Direction départementale de la cohésion sociale qui instruit les recours :

⁸⁰ Article R. 441-14 du code de la construction et de l'habitation.

⁸¹ Article R. 441-14 du code de la construction et de l'habitation.

Quatre instructeurs, instruisant 70 dossiers par mois, le délai de délivrance de l'accusé de réception est de trois semaines.

Au cours de l'instruction, les demandeurs peuvent contacter les instructeurs.

Dans le département du Bas-Rhin, c'est la FNARS qui instruit les recours :

Un instructeur, instruit 60 dossiers par mois, le délai de délivrance de l'accusé de réception est de vingt-quatre heures.

Au cours de l'instruction, les demandeurs peuvent contacter l'institutrice par courrier ou par téléphone.

Dans le département de Paris, c'est l'ADIL 75 qui instruit les recours :

Onze instructeurs, instruction de 500 dossiers par mois, le délai de délivrance de l'accusé de réception est de trois semaines à un mois.

Au cours de l'instruction, les demandeurs bénéficient d'un accueil physique et de la possibilité d'envoyer des courriers.

Dans le département de la Seine-Maritime, c'est la Direction départementale de la cohésion sociale qui instruit les recours :

Deux instructeurs, 30 dossiers instruits par mois, le délai de délivrance de l'accusé de réception est d'un mois.

Au cours de l'instruction, les demandeurs bénéficient d'une possibilité d'accueil physique et téléphonique.

Dans le département de la Seine-et-Marne, c'est l'ADIL 77 qui instruit les recours :

Cinq instructeurs, 500 dossiers instruits par mois, le délai de délivrance de l'accusé de réception est de vingt-quatre heures.

Au cours de l'instruction, les demandeurs ne bénéficient ni d'un accueil physique ni téléphonique.

A noter que depuis l'été 2012 jusqu'au mois de décembre (de la même année), la Direction départementale de la cohésion sociale de la Seine-et-Marne a embauché quatre instructeurs (des vacataires) afin de soulager les instructeurs de l'Adil 77.

Dans le département des Hauts-de-Seine, c'est l'ADIL 92 qui instruit les recours :

Six instructeurs, 400 dossiers instruits par mois, le délai de délivrance de l'accusé de réception est de dix à quinze jours.

Au cours de l'instruction, les demandeurs ne bénéficient ni d'un accueil physique ni téléphonique. Ils peuvent adresser des courriers à la préfecture qui les transmet au service instructeur.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis, c'est l'ADIL 93 qui instruit les recours :

Sept instructeurs, 600 à 650 dossiers instruits par mois, le délai de délivrance de l'accusé de réception est d'une semaine.

Au cours de l'instruction, les demandeurs ne bénéficient ni d'un accueil physique ni téléphonique. Ils ne peuvent pas adresser de courriers au service instructeur.

A la lumière de ces données, un élément important est à relever. Il s'agit de l'accès des demandeurs à l'identité et aux coordonnées administratives de l'instructeur en charge de leurs dossiers. C'est un droit qui est garanti par la loi du 12 avril 2000⁸². Pourtant, dans certains

⁸² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

départements, les demandeurs ne disposent d'aucun moyen de savoir l'identité administrative de l'instructeur et ainsi de le contacter. Trois arguments sont invoqués pour justifier cet état de fait :

- Le manque de temps : les instructeurs craignent d'être sollicités trop souvent par les demandeurs qui voudront s'informer de l'état d'avancement de la procédure ;
- L'argument sécuritaire : la peur de faire l'objet de représailles de la part des demandeurs dont les dossiers sont rejetés par la commission de médiation ;
- Le besoin de maintenir un certain niveau d'objectivité.

Dans les huit départements de cette étude, toutes les personnes chargées de l'instruction des recours sont des femmes. Il y a un seul instructeur.

b- La diversité liée au statut d'instructeur

Il ressort de cette étude que selon les départements, l'instruction des recours est confiée soit à une ADIL (dans les quatre départements d'Ile-de-France), soit à une Direction départementale de la cohésion sociale (en Isère et en Seine-Maritime), soit à l'UDAF (dans les Bouches-du-Rhône) ou à la FNARS (dans le Bas-Rhin).

Dans d'autres départements encore, l'instruction est confiée soit à la Caisse d'allocations familiales, soit à une filiale de la Poste...

Cette diversité de statut soulève une question qui est celle de savoir si l'équité entre les demandeurs et l'égalité de traitement de leurs dossiers ne sont pas méconnues. Autrement dit, faut-il harmoniser les statuts et ainsi les pratiques des services instructeurs ?

Il est clair qu'au niveau de l'accès à l'information relative aux demandeurs, la diversité de statut a un impact indéniable. A titre d'exemple, Les Caisses d'allocations familiales disposent d'informations conséquentes sur les demandeurs (qui sont très souvent locataires), en comparaison avec une ADIL. Ce point présente une grande importance, dans la mesure où l'instruction est enfermée dans un délai réglementaire. Aussi, selon que l'information est déjà à la disposition de l'instructeur ou qu'il doit faire la démarche de la solliciter à un service extérieur qui, quelquefois ne répond pas dans le délai imparti (ce qui oblige à présenter le dossier devant la commission et à prononcer un ajournement par celle-ci), voire pas du tout, le temps d'instruction ne sera pas géré de la même façon, ce qui aura des conséquences sur la qualité de l'instruction.

De plus, l'existence d'institutions différentes engendre des appréciations différentes car les institutions ont des cultures différentes. Elles n'instruisent pas de la même façon et n'ont pas la même objectivité dans la présentation des dossiers. Par conséquent, les dossiers ne sont pas traités de la même façon et se pose ainsi la question de l'égalité des droits des demandeurs sur le territoire. En effet, chaque institution imprime une culture sur son mode d'instruction. Le volet juridique de la Caisse d'allocations familiales est moins prégnant que celui que peut avoir une Agence départementale d'information sur le logement, la FNARS a un volet social très important en comparaison avec les autres institutions instructrices...

L'essentiel étant que la méthodologie des instructeurs soit encadrée et conforme à la réglementation, il semble que le choix de confier l'instruction à des juristes soit le plus judicieux. Il est important que l'instruction soit imprégnée par la culture juridique, car cela va garantir l'objectivité, l'égalité et l'équité dans le traitement de tous les demandeurs.

Le choix des Agences départementales d'information sur le logement paraît opportun, car les instructeurs ont tous une formation de juristes. Ils maîtrisent les dispositifs de droit commun

(relatifs à l'insalubrité, aux expulsions...) et ils ont pour habitude de répondre aux questions de droit des locataires et des propriétaires. Aussi, ils ont une culture de l'égalité des droits. Par ailleurs, lorsqu'ils rassemblent des éléments sur les demandeurs, ils sont capables de requalifier juridiquement les situations, par rapport aux critères de priorité invoqués par les requérants⁸³.

Lors de cette étude, s'est posée la question de préconiser la désignation de présidents de commissions de médiation ayant une formation de juristes. Cette suggestion comporte plusieurs avantages. C'est, notamment, une garantie de la bonne rédaction des motivations des décisions de la commission et ainsi un moyen de diminuer le contentieux. Par ailleurs, un président juriste maîtrisant la loi DALO et le Guide des bonnes pratiques, fera des rappels réguliers à la loi, veillera à la rédaction des décisions... Toutefois, les autorités préfectorales rencontrent des difficultés pour trouver des candidats aux « fonctions » de présidents de commissions de médiation, il ne serait pas opportun de limiter leurs recherches au profil de juristes.

⁸³ Exemple : le demandeur invoque l'insalubrité de son logement, alors qu'il ressort de son dossier qu'il s'agit d'un cas d'indécence.

2- Les divergences d'application de la loi DALO

Dans cette deuxième partie, seront abordés la marge d'appréciation de la commission de médiation dans l'application de la loi du 5 mars 2007, le Guide des bonnes pratiques, les différentes lectures de la loi et ses imprécisions.

2-1 Quelle est la marge d'appréciation des commissions de médiation dans l'application de la loi DALO ?

La commission départementale de médiation est souveraine. Ainsi, ses membres bénéficient d'une certaine latitude dans l'appréciation du caractère urgent des situations des demandeurs de logement et d'hébergement. D'ailleurs, la juridiction administrative rappelle cet état de fait régulièrement. A titre d'exemple, peuvent être cités deux arrêts de deux cours administratives d'appel, à savoir l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris en date du 12 juillet 2010⁸⁴ et celui de la Cour administrative d'appel de Versailles du 9 juillet 2012⁸⁵ qui affirment que « l'appartenance à l'une des catégories mentionnées par la loi ne suffit pas à elle seule à rendre éligible la demande de logement ; qu'il faut également que la situation du demandeur présente un caractère d'urgence sur lequel la commission de médiation dispose d'un large pouvoir d'appréciation ».

Les textes ne précisent pas de quelle façon la commission de médiation doit apprécier la condition d'urgence. Par conséquent, la commission bénéficie d'une totale liberté d'appréciation.

De plus, l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que « la commission peut, par décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne qui, se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L. 441-2-3, ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus ».

Ainsi, la commission départementale de médiation se voit reconnaître, par cette disposition, la faculté de déclarer une demande de logement ou d'hébergement prioritaire et devant être satisfaite d'urgence, quand bien même la personne ne remplirait qu'incomplètement les critères prévues par la partie réglementaire des textes.

Cette marge d'appréciation est reconnue par les textes ainsi que par la juridiction administrative. Toutefois, étant une autorité administrative, la commission départementale de médiation est soumise au respect du principe de légalité. Par conséquent, ses décisions doivent être conformes au droit et motivées, afin qu'en cas de recours contentieux, le juge administratif puisse apprécier leur bien fondé.

La motivation des décisions de la commission départementale de médiation est une obligation légale qui pèse sur la commission en vertu des dispositions de l'article L. 441-2-3, II du code de la construction et de l'habitation, qui dispose que la commission « notifie par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée ». Les motifs doivent permettre au demandeur de comprendre le sort fait à sa demande et aux services de la préfecture de donner la suite adéquate à cette décision.

⁸⁴ CAA Paris, n° 09PA06667, 12 juillet 2010.

⁸⁵ CAA Versailles, n° 11VE03053, 9 juillet 2012.

Aussi, la commission départementale de médiation bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation sur le critère de l'urgence des demandes de logement et d'hébergement qui lui sont soumises. Toutefois, son appréciation demeure soumise au respect du principe de légalité dont le juge administratif est le garant.

2-2 Le Guide des bonnes pratiques

Le Guide des bonnes pratiques a été élaboré par un groupe de travail composé notamment de présidents de commissions de médiation. Ce groupe de travail, dirigé par la DGALN / DHUP⁸⁶, a bénéficié de la coopération du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement.

Le Guide est issu des textes relatifs au dispositif DALO, des décisions rendues par les juridictions administratives, de l'interprétation habituellement donnée à certaines notions juridiques et de la réflexion du groupe de travail. Son objectif est d'aider les commissions de médiation et d'harmoniser leurs pratiques et ainsi réduire les divergences de leurs jurisprudences.

La première version du Guide des bonnes pratiques de juillet 2009 a été actualisée en mars 2012.

2-2-1 Quelle est la qualification juridique du Guide des bonnes pratiques ?

Afin de déterminer le statut juridique du Guide des bonnes pratiques, il faut vérifier à quelle catégorie des actes administratifs il peut être rattaché : est-ce une circulaire, une directive ou une simple recommandation ?

Afin de répondre à cette question, il faut partir des termes même du Guide des bonnes pratiques qui énonce que « 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 ». Autrement dit, il s'agit d'une doctrine, d'une ligne de conduite apportant des explications sur l'application du droit au logement opposable, et permettant de faciliter le travail des commissions départementales de médiation.

Cela correspond à la définition de René CHAPUS de ce qu'est une directive. En effet, selon lui, une directive est une doctrine, une ligne de conduite apportant des explications sur l'application d'une réglementation⁸⁷.

Selon d'autres auteurs, une directive est une ligne de conduite adressée par le chef de service, notamment, le ministre, à ses subordonnés, relativement au contenu même des décisions à prendre lors de l'appréciation des situations individuelles. Les subordonnés, après examen de chaque affaire, gardent leur liberté d'appréciation en s'écartant des orientations définies par le chef de service, soit pour un motif d'intérêt général, soit pour un motif tiré de la particularité de l'affaire⁸⁸.

⁸⁶ Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

⁸⁷ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, 15^{ème} édition, Montchrestien.

⁸⁸ Philippe FOILLARD, *Droit administratif*, Paradigme, 2010-2011.

Pour le professeur Jacques Moreau⁸⁹, les directives « ne sont pas des règlements camouflés, parce que l'autorité compétente peut y déroger et doit prendre en considération les données particulières du cas à traiter ; ce sont plus que de simples circulaires car y sont fixées les lignes de solution et qu'à leur lumière les situations individuelles doivent être en principe réglées dans le sens recommandé ».

Ainsi, selon ces auteurs, un acte peut être qualifié de directive lorsque, d'une part, il pose des orientations à suivre lors de l'appréciation de situations individuelles en vue de la prise de décision (première condition) et d'autre part, s'il laisse à ses destinataires une liberté d'appréciation de ces situations, car l'administration n'est jamais tenue de suivre mécaniquement une directive (seconde condition)⁹⁰.

Le Guide des bonnes pratiques remplit-il ces deux conditions ?

Premièrement, le Guide des bonnes pratiques pose bien des appréciations sur l'interprétation des textes du DALO, notamment la loi du 5 mars 2007 et le décret du 28 novembre 2007. A titre d'exemple, sur l'interprétation du critère de menace d'expulsion sans relèvement, il est écrit à la page 23 du Guide que « la décision d'accorder le concours de la force publique ne doit pas être la condition pour accorder le DALO ».

Cela présente une orientation que la commission départementale de médiation est censée suivre dans l'appréciation des situations des demandeurs invoquant ce critère.

Deuxièmement, le Guide des bonnes pratiques énonce que les commissions « pourront » s'inspirer des préconisations qu'il contient. Ces préconisations ne sont donc, par définition, pas obligatoires.

Il ressort de ce qui précède que le Guide des bonnes pratiques peut être rattaché à la catégorie des directives, car il s'intéresse au contenu des décisions des commissions départementales de médiation. Il contient, notamment, l'interprétation qui doit être donnée des critères de priorité de la loi DALO. Il donne une ligne de « solution » aux commissions (ainsi qu'aux services instructeurs), qui demeurent libres de s'en écarter, en vertu de la règle de l'examen particulier de chaque dossier⁹¹.

En effet, le Guide des bonnes pratiques a pour objectif, selon ses auteurs, « de guider et de faciliter la pratique des commissions de médiation [...]. Celles-ci pourront donc s'inspirer des préconisations contenues dans ce document ». Les commissions sont invitées à suivre les préconisations qu'il contient sans y être contraintes.

Ainsi, le Guide des bonnes pratiques peut bel et bien être qualifié de directive.

Le Guide prévoit qu'il « n'a pas de valeur normative ». Les directives n'ont pas de valeur normative. N'ayant donc pas de caractère décisoire, le Guide des bonnes pratiques n'a pas d'effet direct sur les demandeurs DALO. Toutefois, il peut servir de fondement aux décisions des commissions de médiation. D'ailleurs les présidents des commissions l'utilisent au moment de la prise de décision et au moment de la formulation des motifs en vue de la notification⁹².

⁸⁹ Droit administratif, PUF, 1989, p. 117.

⁹⁰ CE, 11 décembre 1970, Crédit foncier de France.

⁹¹ Conseil d'Etat, 11 mai 2005, Préfet de l'Isère c/ Hioul.

⁹² C'est le cas, notamment, dans le département de la Seine-Maritime et celui des Hauts-de-Seine.

Comme toutes les directives, le Guide des bonnes pratiques est soumis à une obligation de publication en vertu de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978⁹³ qui dispose que « font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ».

Le Guide des bonnes pratiques comporte une interprétation des critères de recevabilité des dossiers, d'éligibilité des recours, il décrit la procédure d'instruction des demandes, d'élaboration de la décision et sa motivation. Par conséquent, il doit être porté à la connaissance des demandeurs.

Il faut noter qu'en droit, la catégorie des directives pâtit d'une certaine confusion, car l'administration y recourt avec des intitulés divers (notes, guides...) et seul le juge peut remédier à cet état de fait et veiller à ce que cette confusion ne porte pas préjudice aux droits des administrés.

2-2-2 Le Guide des bonnes pratiques interprète-t-il la loi DALO et la jurisprudence ou les complète-t-il ?

Le Guide des bonnes pratiques interprète les textes relatifs au DALO. Il donne des lignes d'interprétation des critères d'éligibilité, de la notion de démarches préalables, de la bonne foi.... Il donne également des orientations sur la façon dont le service instructeur doit mener l'instruction, sur l'élaboration et la motivation des décisions des commissions de médiation.

2-2-3 Le Guide des bonnes pratiques paraît-il complet sur la jurisprudence ?

S'agissant de la jurisprudence, le Guide des bonnes pratiques paraît complet dans la mesure où sur chaque point dont il détaille l'interprétation, il reprend la dernière jurisprudence importante en cours. Par conséquent, la version de mars 2012 du Guide intègre les jugements et les arrêts importants rendus à cette date. Ce qui signifie qu'elle ne comporte pas les jurisprudences rendues depuis.

C'est d'ailleurs pour cette raison, que certains acteurs du dispositif DALO jugent que le Guide des bonnes pratiques est dépassé au moment même de sa publication (car de nouveaux problèmes d'interprétation sont apparus depuis). Ils l'estiment également touffu et donc difficile à lire. En revanche, tous sont favorables à l'élaboration d'un recueil de jurisprudences leur permettant de connaître la position du juge sur l'application des textes relatifs au DALO et ainsi de cesser de nourrir le contentieux et de désengorger, de fait, la juridiction administrative.

Il paraît important de signaler que, d'une part, le Guide des bonnes pratiques est très peu utilisé par les personnes qui l'ont à leur disposition et que d'autre part, certains acteurs ne l'ont toujours pas⁹⁴.

⁹³ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

⁹⁴ Exemple : dans le département du Bas-Rhin.

2-3 Les différentes lectures de la loi DALO

La question qui s'est posée est celle de savoir s'il y a différentes lectures de la loi du 5 mars 2007 par les huit commissions de médiation de cette étude ?

Afin d'apporter une réponse à cette interrogation, il faut s'intéresser à la manière dont les commissions de médiation interprètent certaines notions du dispositif DALO.

Seront cités à titre d'exemple : le critère de délai anormalement long d'attente d'une réponse adaptée à une demande de logement social, celui de menace d'expulsion sans relogement, celui de locaux impropres à l'habitation, celui de dépourvu de logement, celui d'héberger ou loger temporairement, la notion de demande de mutation et celle des démarches préalables.

2-3-1 Le critère de délai anormalement long d'attente d'une réponse adaptée à une demande de logement social

a- Les termes de la loi DALO

L'article L.441-2-3, II, al 1er du code de la construction et de l'habitation dispose que « la commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 ».

b- Les termes du décret du 28 novembre 2007

L'article R.441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation⁹⁵ dispose que « peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence [...] les personnes de bonne foi qui satisfont aux conditions réglementaires d'accès au logement social et qui se trouvent dans l'une des situations suivantes : - ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 ».

c- Le Guide des bonnes pratiques (p.27)

La commission de médiation doit vérifier :

- L'ancienneté de la demande au regard du délai.
- L'absence d'offre adaptée : le DALO est le droit d'obtenir un logement adapté à ses besoins et à ses capacités, un demandeur qui disposerait déjà d'un logement adapté peut voir son recours rejeté sur ce fondement.
- L'urgence : prendre en compte l'adaptation du logement actuel aux besoins et aux capacités du demandeur.

⁹⁵ L'article R. 441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation a été institué par le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

d- L'application de ce critère dans les huit départements de l'étude

Dans le département des Bouches-du-Rhône, il est exigé qu'il soit cumulé à un autre critère de la loi DALO.

Dans le département de l'Isère, ce critère est autonome.

Dans le département du Bas-Rhin, en règle générale, la commission de médiation exige un second critère de la loi DALO (mais elle accepte d'apprécier la situation actuelle et globale du demandeur).

Dans le département de Paris, c'est un critère autonome.

Dans le département de la Seine-Maritime, c'est un critère autonome.

Dans le département de la Seine-et-Marne, ce n'est pas un critère autonome. Il faut un second critère de la loi DALO.

Dans le département des Hauts-de-Seine, c'est un critère autonome.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis, c'est un critère autonome.

Il faut signaler que dans ce dernier département, le délai n'a pas encore été fixé par l'autorité préfectorale.

e- La position du juge administratif

1° L'appréciation de l'urgence :

Jugement : TA Montpellier, n° 1002090, 17 décembre 2010 :

« Compte tenu de la situation familiale et des conditions de logement de M. B [...], la commission de médiation n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en ne désignant pas comme prioritaire et urgente la demande de logement de M. B, alors même qu'il n'avait pas reçu de proposition de logement depuis un délai anormalement long ». Il ressort de cette jurisprudence que dans le cadre de l'examen des demandes soumises au délai fixé à l'article L. 441-1-4 et qui, satisfaisant à cette condition, doivent être regardées comme prioritaires ; la commission n'est pas tenue de regarder le demandeur comme devant être logé d'urgence et dispose d'un large pouvoir d'appréciation de l'urgence en fonction de critères objectifs qui peuvent caractériser une telle urgence.

2° Le renouvellement de la demande :

Arrêt : CAA Lyon, n° 10LY02612, 7 mars 2011 :

Pour que le délai anormalement long coure, la demande doit être bien renouvelée : ne saurait se prévaloir d'une ancienneté acquise, dans l'hypothèse de plusieurs demandes qui ont été annulées en 2003, 2008 et 2010 en raison du non renouvellement par le requérant de sa demande de logement.

3° L'absence d'arrêté préfectoral fixant le délai :

Arrêt : CAA Paris, n° 10PA01246, 24 février 2011 :

En l'absence d'arrêté préfectoral fixant le délai, il n'appartient pas à la commission de médiation de se substituer au préfet pour apprécier ce délai.

2-3-2- Le critère de menace d'expulsion sans relogement

a- Les termes de la loi DALO

L'article L.441-2-3, II, al 2 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'« elle peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est [...], menacé d'expulsion sans relogement ».

b- Les termes du décret du 28 novembre 2007

L'article R.441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation⁹⁶ dispose que le demandeur doit « avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ».

c- Le Guide des Bonnes Pratiques (p.22 à p.24)

- La nécessité d'une décision de justice :

Confirmation par les juges (CAA Douai, n° 08DA01948 du 18 février 2010).

- Les mesures de prévention :

Le DALO est accordé quand l'expulsion est « certaine et inévitable ». En revanche, si des mesures de prévention peuvent être mobilisées pour éviter l'expulsion, la demande peut être rejetée : dans sa décision de rejet, la commission doit préconiser une orientation vers les dispositifs de prévention et elle doit les actionner. Tant qu'une mesure certaine de maintien dans les lieux ou de relogement n'est pas en vue, le demandeur doit être reconnu comme prioritaire.

- Le concours de la force publique :

Ce n'est pas une condition pour accorder le DALO. Le juge administratif censure les décisions de rejet fondées sur l'absence de décision accordant le concours (TA Amiens, n° 1000526 du 29 juin 2010).

- Ménage expulsé avant le prononcé de la décision de la commission :

La commission peut examiner la demande en substituant au motif de saisine « menacé d'expulsion » le motif « dépourvu de logement ».

- Expulsions pour impayés :

Le juge administratif admet rarement que la demande puisse perdre son caractère d'urgence au vu de délais accordés ou supposés permettre de différer l'expulsion (TA Lyon, n° 0905825 du 2 mars 2010 : Le fait que le demandeur ne puisse être expulsé au cours des six prochains mois, conformément au délai de cinq mois accordé par le juge de l'exécution et à l'interdiction des expulsions au cours de la période de la trêve hivernale, n'est pas de nature à retirer à sa demande de logement son caractère urgent).

- Expulsions pour vente ou reprise :

La commission doit apprécier si le demandeur, est ou non en mesure de se reloger par ses propres moyens ou s'il bénéficie d'un droit au relogement et s'il a fait en vain des démarches

⁹⁶ L'article R. 441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation a été institué par le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

pour trouver une solution ou faire valoir ce droit. Il est possible d'appliquer le dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 pour considérer que l'urgence est constituée même sans jugement.

d- L'application de ce critère dans les huit départements de l'étude

Dans le département des Bouches-du-Rhône :

L'urgence est avérée par le jugement d'expulsion.

Le concours de la force publique n'est pas exigé.

En cas de congé pour vente : le compromis de vente est exigé.

En cas de fin du bail : cet élément est considéré par la commission comme insuffisant.

Si l'expulsion est déjà réalisée, le dossier sera déclaré prioritaire et urgent.

Si le demandeur s'est mis de lui-même en situation d'expulsion, en ne réglant pas ses loyers alors qu'il en avait les moyens, dès lors qu'il y a un jugement d'expulsion, il sera déclaré prioritaire et urgent.

Dans le département de l'Isère :

La commission apprécie l'urgence par rapport à la procédure. S'il y a des procédures de maintien de la personne dans les lieux, la demande sera rejetée.

Le concours de la force publique n'est pas exigé, la commission regarde l'état de la procédure de maintien dans les lieux.

En cas de congé pour vente ou de fin du bail, pour la commission, c'est une fin de contrat, ce n'est pas une expulsion. La commission exige la décision du juge.

Si l'expulsion est déjà réalisée, la commission distingue deux cas de figure :

- 1- la personne s'est déjà relogée : son dossier sera rejeté ;
- 2- la personne n'est pas relogée ou elle est mal logée : son dossier sera déclaré prioritaire et urgent.

Si le demandeur s'est mis de lui-même en situation d'expulsion, en ne réglant pas ses loyers alors qu'il en avait les moyens, la commission rejette sa demande.

Dans le département du Bas-Rhin :

L'urgence est avérée par le jugement d'expulsion.

La commission n'exige pas le concours de la force publique.

En cas de congé pour vente ou de fin du bail, la commission exige une lettre du propriétaire attestant qu'il veut reprendre son bien et le motif de non reconduction du bail. La commission vérifie si le propriétaire respecte le délai de six mois du congé avant la fin du bail. Si le propriétaire justifie qu'il veut reprendre son bien, le demandeur sera déclaré prioritaire et urgent.

Si l'expulsion est déjà réalisée, le dossier sera déclaré prioritaire et urgent.

Si le demandeur s'est mis de lui-même en situation d'expulsion, en ne réglant pas ses loyers alors qu'il en avait les moyens, la commission regarde pourquoi la personne est dans cette situation : s'il y a eu négligence, elle rejette sa demande et si elle a été victime d'un « accident de la vie », la demande de la personne sera déclarée prioritaire et urgente.

Dans le département de Paris :

L'urgence est caractérisée par le jugement d'expulsion.

La commission n'exige pas que le concours de la force publique soit sollicité.

En cas de défaut de la décision de justice prononçant l'expulsion, les demandes fondées sur le congé pour vente ou la fin du bail ne sont pas reçues au titre d'une menace juridique d'expulsion (rejet de la demande).

Si l'expulsion est déjà réalisée, le demandeur est considéré comme dépourvu de logement.
Si le demandeur s'est mis de lui-même en situation d'expulsion, en ne réglant pas ses loyers alors qu'il en avait les moyens, la commission regardera les ressources du demandeur (c'est le critère à utiliser : ce cas de figure ne s'est jamais présenté).

Dans le département de la Seine-Maritime :
L'urgence est avérée par le jugement d'expulsion.
La commission n'exige pas le concours de la force publique.
En cas de défaut de la décision de justice prononçant l'expulsion, les demandes fondées sur le congé pour vente ou la fin du bail sont reçues au titre d'une menace juridique d'expulsion si la personne n'a pas les moyens pour retrouver un autre logement : sa demande sera déclarée prioritaire et urgente.
Si l'expulsion est déjà réalisée, le dossier sera certainement examiné (c'est un cas qui ne s'est pas déjà présenté).
Si le demandeur s'est mis de lui-même en situation d'expulsion, en ne réglant pas ses loyers alors qu'il en avait les moyens, il sera tenu compte du fait qu'il a les moyens de régler son loyer mais qu'il ne le fait pas (c'est un cas qui ne s'est pas encore présenté).

Dans le département de la Seine-et-Marne :
Il y a urgence, si le concours de la force publique est sollicité.
Si le concours de la force publique est sollicité, la demande de la personne sera déclarée prioritaire et urgente.
En cas de congé pour vente ou de fin du bail, il faut qu'une preuve soit rapportée par le demandeur.
Si l'expulsion est déjà réalisée, le demandeur sera déclaré prioritaire et urgent.
Si le demandeur s'est mis de lui-même en situation d'expulsion, en ne réglant pas ses loyers alors qu'il en avait les moyens, il sera peut-être déclaré prioritaire et urgent (c'est un cas que la commission n'a jamais eu à examiner).

Dans le département des Hauts-de-Seine :
L'urgence est avérée par le jugement d'expulsion. Quand il n'y a pas de jugement, mais qu'il y a assignation, c'est au vu du taux d'effort (si le taux d'effort est trop élevé, le dossier sera déclaré prioritaire et urgent).
La commission n'exige pas le concours de la force publique.
En cas de demandes fondées sur le congé pour vente ou la fin du bail, la commission demande au secrétariat de saisir la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (la CCAPEX).
Si l'expulsion est déjà réalisée, le dossier sera rejeté car sans objet.
Si le demandeur s'est mis de lui-même en situation d'expulsion, en ne réglant pas ses loyers alors qu'il en avait les moyens, la commission regarde les ressources, le montant du loyer et le résiduel. Si la personne peut être maintenue, la commission demande à la CCAPEX de proposer le protocole d'apurement de la dette.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis :
L'urgence est avérée par le jugement d'expulsion ou sans le jugement, quand il y a des éléments probants dans le dossier.
La commission n'exige pas le concours de la force publique.
En cas de défaut de la décision de justice prononçant l'expulsion, les demandes fondées sur le congé pour vente ou la fin du bail sont reçues au titre d'une menace juridique d'expulsion s'il

y a une volonté manifeste du bailleur (la demande de la personne sera déclarée prioritaire et urgente).

Si l'expulsion est déjà réalisée, la personne est considérée dépourvue de logement, donc sa demande sera reconnue prioritaire et urgente.

Si le demandeur s'est mis de lui-même en situation d'expulsion, en ne réglant pas ses loyers alors qu'il en avait les moyens, c'est un élément que la commission prend en compte.

e- La position du juge administratif

1° La preuve de la menace d'expulsion :

Arrêt : CAA Douai, n° 08DA01948, 18 février 2010 :

Nécessité d'une décision de justice prononçant l'expulsion.

Une lettre d'huissier qui se borne à indiquer qu'une procédure d'expulsion pourrait être engagée si la dette de loyer n'était pas honorée ne saurait, par conséquent, être une justification suffisante pour que la personne soit considérée comme « menacée d'expulsion ».

2° Le concours de la force publique :

Jugement : TA Amiens, n° 1000526, 29 juin 2010 :

Le juge administratif censure la décision de rejet fondée sur l'absence de décision accordant le concours de la force publique.

La décision d'accorder le concours de la force publique ne doit pas être la condition pour accorder le DALO.

2-3-3 Le critère de locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux

a- Les termes de la loi DALO

L'article L.441-2-3, II, al 2 du code de la construction et de l'habitation dispose que la commission de médiation « peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est [...], logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ».

L'article L.441-2-3, VII du code de la construction et de l'habitation énonce que « lorsque la commission de médiation est saisie, [...], 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 ».

b- Les termes du décret du 28 novembre 2007

L'article R.441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation⁹⁷ dispose que les personnes sont « logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un

⁹⁷ L'article R. 441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation a été institué par le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

caractère insalubre ou dangereux. Le cas échéant, la commission tient compte des droits à hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre en application des dispositions des articles L. 521-1 et suivants, des articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement ».

c- Le Guide des bonnes pratiques (p.24 à p.26)

- L'exigence d'un rapport :

Article L.441-2-3, VII prévoit que lorsque le motif de la demande est le caractère impropre de l'habitation, insalubrité, dangerosité ou indécence, la commission statue au vu d'un rapport effectué par un opérateur spécifiquement mandaté par les services de l'Agence régionale de santé ou du maire.

- Les locaux déjà frappés d'une mesure de police :

Un rapport sur l'état d'avancement de la mesure de police sera produit (l'objectif est de réactiver l'application de la mesure par substitution du maire ou du préfet au propriétaire défaillant).

- Les locaux ne sont pas frappés d'une mesure de police :

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

- La nécessité d'établir l'insalubrité :

L'insalubrité doit être établie (CAA Douai, 6 mai 2010, n° 09DA00628 : La mention de la présence de souris constatée lors de l'enquête menée par le service communal d'hygiène et de santé, ou que des blattes y soient visibles, n'établit pas le caractère dangereux ou insalubre du logement).

- La subsidiarité du DALO par rapport au droit commun :

La commission doit privilégier la procédure de lutte contre l'habitat indigne. En conséquence, elle doit évaluer l'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 ;
- l'état de la procédure (la priorité à donner au droit commun est subordonnée au fait que les dispositifs fonctionnent) ;
- la situation concrète dans laquelle serait le demandeur s'il ne bénéficie pas d'une décision favorable.

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

TA Paris, n° 0907654 du 12 février 2010 : absence de carence du syndic, du propriétaire du logement ou de l'Etat à réaliser les travaux, ou à reloger l'intéressé, en cas de persistance des désordres, les délais fixés par l'arrêté de péril n'étant pas échus ; rejet de la demande.

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

TA Paris, n° 0903276 du 12 février 2010 : La carence du demandeur à libérer les lieux le temps nécessaire à l'exécution des travaux de réfection par le propriétaire peut lui être opposée.

d- L'application de ce critère dans les huit départements de l'étude

Dans le département des Bouches-du-Rhône :

La commission statue toujours au vu d'un rapport.

Lorsque le rapport fait apparaître que le logement relève de mesures de police, la commission contacte le Programme d'intérêt général (le PIG). Elle fait un signalement par courrier au moment des notifications. Si le cas est très grave, elle fait un signalement au vice-procureur chargé de la lutte contre l'insalubrité.

Lorsque le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application des mesures de police, la commission déclare la personne prioritaire et urgente si l'insalubrité est grave. Elle rejette le dossier si l'insalubrité est remédiable, avec un signalement au PIG, au service communal d'hygiène et de santé ou à l'Agence régionale de santé.

Lorsque la commission ne désigne pas la personne comme prioritaire, elle se contente de faire le signalement.

Dans le département de l'Isère :

Il y a très peu de cas d'insalubrité. La commission missionne les services pour faire le rapport. La commission ne s'est jamais retrouvée dans la situation où le rapport fait apparaître que le logement relève d'une mesure de police.

La commission ne s'est jamais retrouvée dans la situation où le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application des mesures de police.

Dans le cas où la commission ne désigne pas la personne comme prioritaire, elle fait un signalement aux autorités (le service communal d'hygiène et de santé...).

Dans le département du Bas-Rhin :

La commission statue au vu du rapport prévu par les textes.

Lorsque le rapport fait apparaître que le logement relève de mesures de police, celles-ci sont actionnées par le secrétariat qui alerte le préfet.

Lorsque le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application de mesures de police, la commission alerte les instances concernées.

Lorsque la commission ne désigne pas la personne comme prioritaire, elle alerte le préfet.

Dans le département de Paris :

La commission ne statue pas toujours au vu du rapport.

Le plus souvent, la commission demande au service technique de l'habitat (STH) de la ville de Paris de lui dire s'il connaît ou pas la situation. Sans cet avis du STH, le requérant ne démontre pas l'insalubrité, donc la commission rejette sa demande.

Lorsque le rapport fait apparaître que le logement relève de mesures de police, la commission fait un signalement à la ville de Paris, au préfet de police (notamment lorsqu'il s'agit des logements interdits à l'habitation).

Lorsque le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application de mesures de police, la commission rejette la demande. Si la procédure est en cours devant le STH, la commission rejette le dossier.

Dans le cas où la commission ne désigne pas la personne comme prioritaire, elle ne va pas s'assurer que les mesures de police seront mises en œuvre.

Dans le département de la Seine-Maritime :

La commission statue toujours au vu du rapport.

Lorsque le rapport fait apparaître que le logement relève de mesures de police, la commission ne les actionne pas.

Lorsque le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application des mesures de police, la commission se prononce sur le dossier et décide s'il doit être considéré prioritaire et urgent ou non.

Dans le cas où la commission ne désigne pas la personne comme prioritaire, elle ne va pas s'assurer que les mesures de police seront mises en œuvre.

Dans le département de la Seine-et-Marne :

La commission demande à AIPI (une association avec laquelle la commission a conclu une convention) d'aller visiter le logement et de lui faire un rapport. Si l'association constate qu'il y a insalubrité, la commission transmet le dossier à l'Agence régionale de santé et elle rejette la demande. Si ce n'est pas de l'insalubrité, la commission déclare la demande prioritaire et urgente.

Lorsque le rapport fait apparaître que le logement relève de mesures de police, la demande sera rejetée.

Lorsque le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application de mesures de police, la commission rejette la demande.

Dans le cas où la commission ne désigne pas la personne comme prioritaire, elle ne s'assure pas que les mesures de police seront mises en œuvre.

Dans le département des Hauts-de-Seine :

La commission statue toujours au vu d'un rapport.

Lorsque le rapport fait apparaître que le logement relève de mesures de police, celles-ci sont en général actionnées. Quand il y a une difficulté, c'est signalé au Pôle habitat indigne ou à l'Agence régionale de santé (voire au procureur ; exemple de cas de marchand de sommeil).

Lorsque le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application de mesures de police, s'il n'y a pas de suroccupation ou un autre critère de la loi, la commission rejette la demande.

Lorsque la commission ne désigne pas la personne comme prioritaire, soit l'Agence régionale de santé est déjà informée, car les services instructeurs la sollicitent, soit la commission signale au service compétent.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis :

La commission statue toujours au vu du rapport.

Lorsque le rapport fait apparaître que le logement relève de mesures de police, la commission ne les actionne pas.

Lorsque le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application de mesures de police, la commission rejette la demande.

Dans le cas où la commission ne désigne pas la personne comme prioritaire, elle demande au Conseil Général de suivre la situation de près.

e- La position du juge administratif

La preuve de l'insalubrité :

Arrêt : CAA Versailles, n° 10VE02208, 17 janvier 2012 :

« Si le demandeur allègue que son appartement est humide et insalubre, il n'assortit cette allégation d'aucun commencement de preuve ou pièce probante établissant que le logement qu'il occupe avec ses enfants présenterait un tel caractère ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de l'erreur manifeste commise par la commission de médiation dans l'appréciation de sa situation ne peut qu'être écarté ».

2-3-4 Le critère de dépourvu de logement

a- Les termes de la loi DALO

L'article L.441-2-3, II, al 2 du code de la construction et de l'habitation dispose que la commission de médiation « peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement ».

b- Les termes du décret du 28 novembre 2007

L'article R.441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation⁹⁸ dispose que les personnes sont « dépourvues de logement. Le cas échéant, la commission apprécie la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer en vertu de l'obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil ».

c- Le Guide des Bonnes Pratiques (p.18-19)

- « Hébergées à l'hôtel » :

Les personnes sont dépourvues de logement, sauf lorsqu'elles sont hébergées à l'hôtel à titre d'hébergement d'urgence financé par les pouvoirs publics.

- La notion d'autonomie :

La commission se prononce au vu d'un diagnostic social permettant notamment d'évaluer la capacité d'autonomie de la personne, notamment dans la perspective d'une possible réorientation et si l'accès au logement paraît possible, afin de déterminer s'il est nécessaire de préconiser un accompagnement social comme le prévoit la loi du 25 mars 2009.

- La perte du logement consécutive ou prévisible suite à une rupture familiale :

A prendre en compte. TA Versailles, n° 0903324 du 8 avril 2010 : le demandeur est considéré comme dépourvu de logement suite au jugement de divorce qui attribue le droit au bail afférent au domicile conjugal à l'ex-épouse de celui-ci.

- L'obligation alimentaire :

Relation ascendant / descendant.

Il convient de vérifier si les locaux servant au logement ou à l'hébergement sont adaptés tant au logement du débiteur que du créancier (suroccupation, conditions inadmissibles sur le plan social, insalubrité, indécence).

⁹⁸ L'article R. 441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation a été institué par le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

d- L'application de ce critère dans les huit départements de l'étude

Dans le département des Bouches-du-Rhône :

La commission renvoie beaucoup à l'obligation alimentaire, sous réserve qu'il n'y ait pas de problème de suroccupation pour l'hébergeant.

S'agissant des personnes qui sont à l'hôtel : s'il s'agit d'une famille, la commission considère qu'elle est dépourvue de logement. Si c'est une personne seule, la commission regarde la durée de l'hébergement, son montant et s'il y a des éléments de confort ou pas.

Dans le département de l'Isère :

La commission renvoie à l'obligation alimentaire pour les personnes jeunes ou âgées, sous réserve qu'il n'y ait pas suroccupation pour l'hébergeant (la commission ne s'est pas fixée une limite d'âge).

S'agissant des personnes qui sont à l'hôtel :

Si c'est le Conseil Général qui finance : la personne est considérée comme hébergée, mais sa demande sera déclarée prioritaire et urgente.

Si c'est la personne qui finance : elle est considérée comme dépourvue de logement. Sa demande sera déclarée prioritaire et urgente.

Dans le département du Bas-Rhin :

La commission renvoie à l'obligation alimentaire dans les rapports ascendant / descendant (dans les deux sens).

La commission regarde si le logement est suffisant pour tout le monde.

S'agissant des personnes qui sont à l'hôtel, elles sont considérées comme dépourvues de logement.

Dans le département de Paris :

La commission renvoie très peu à l'obligation alimentaire. Elle le fait notamment quand il s'agit de jeunes (vingt ans, vingt-deux ans) qui veulent quitter leurs parents.

S'agissant des personnes qui sont à l'hôtel, elles sont considérées comme dépourvues de logement.

Dans le département de la Seine-Maritime :

La commission renvoie rarement à l'obligation alimentaire. Elle le fait dans les rapports ascendant / descendant (dans les deux sens).

S'agissant des personnes qui sont à l'hôtel, elles sont considérées comme dépourvues de logement.

Dans le département de la Seine-et-Marne :

La commission renvoie à l'obligation alimentaire lorsqu'il s'agit de jeunes qui ne sont pas chargés de familles (si le jeune est lui-même parent, sa demande sera déclarée prioritaire et urgente).

S'agissant des personnes qui sont à l'hôtel, elles sont considérées comme dépourvues de logement.

Dans le département des Hauts-de-Seine :

La commission renvoie à l'obligation alimentaire s'agissant des jeunes de moins de vingt-cinq ans sans démarches préalables et les personnes très âgées.

S'agissant des personnes qui sont à l'hôtel, cela dépend de leur situation.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis :
La commission renvoie à l'obligation alimentaire s'agissant des jeunes de moins de vingt-cinq ans, célibataires et qui sont chez leurs parents (la commission vérifie s'ils apportent un salaire à la famille ou pas).
S'agissant des personnes qui sont à l'hôtel, elles sont considérées comme hébergées.

e- La position du juge administratif

L'appréciation du renvoi à l'obligation alimentaire :

Jugement : TA Paris, n° 0901356, 29 avril 2010 :

Le juge qualifie d'erreur manifeste d'appréciation, le fait d'opposer l'obligation d'aliments au requérant sans tenir compte de la durée de son hébergement, de sa situation professionnelle et de son âge.

2-3-5 Le critère d'héberger ou loger temporairement

a- Les termes de la loi DALO

L'article L.441-2-3, II, al 2 du code de la construction et de l'habitation dispose que la commission de médiation « peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est [...] hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale ».

b- Les termes du décret du 28 novembre 2007

L'article R.441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation⁹⁹ dispose que les personnes sont « hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de dix-huit mois, sans préjudice, le cas échéant, des dispositions du IV de l'article L. 441-2-3 ».

c- Le Guide des bonnes pratiques (p.20)

- Les personnes sortant d'une structure d'hébergement ou d'un logement de transition :
La commission se prononce, si possible, au vu d'un diagnostic social établi par le gestionnaire, permettant d'évaluer la capacité d'autonomie de la personne et, le cas échéant, la nécessité d'un accompagnement vers et dans le logement.

- Séjours consécutifs ou non dans plusieurs structures :
La durée globale de l'hébergement est à prendre en compte.

d- L'application de ce critère dans les huit départements de l'étude

Les membres des commissions de médiation de cette étude et les services instructeurs ont été interrogés sur l'intérêt porté à la notion d'autonomie des demandeurs, sur le cumul ou pas des périodes d'hébergement des demandeurs ayant fait plusieurs séjours au sein de

⁹⁹ L'article R. 441-14-1, al 2 du code de la construction et de l'habitation a été institué par le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

différentes structures et sur l'issue réservée aux demandes des personnes qui sont hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de dix-huit mois.

S'agissant du premier point, il en ressort une convergence dans les pratiques des commissions de médiation, car toutes reconnaissent accorder de l'importance à la notion d'autonomie des demandeurs.

S'agissant du deuxième point, les pratiques des commissions divergent. Dans les départements de Paris, Seine-et-Marne, Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis, il y a cumul des périodes d'hébergement lorsqu'un demandeur a effectué plusieurs séjours au sein de différentes structures. Dans les Bouches-du-Rhône et en Isère, il y a cumul des périodes d'hébergement uniquement s'il n'y a pas eu interruption entre les différentes périodes. Dans les départements du Bas-Rhin et de la Seine-Maritime, ce cas de figure ne s'est jamais présenté.

S'agissant du troisième point, les commissions de médiation ont des pratiques différentes. Dans les départements des Bouches-du-Rhône, Isère, Paris, Seine-et-Marne et Seine-Saint-Denis, les demandes sont déclarées automatiquement prioritaires et urgentes lorsque les personnes sont hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de dix-huit mois. Dans les départements du Bas-Rhin et de la Seine-Maritime, les commissions de médiation prennent en compte l'autonomie ou le manque d'autonomie des personnes pour les reconnaître prioritaires et urgentes ou rejeter leurs demandes. Dans le département des Hauts-de-Seine, la commission de médiation vérifie la suffisance ou pas des démarches préalables des personnes qui sont hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de dix-huit mois avant de statuer sur leurs demandes.

e- La position du juge administratif

L'appréciation des délais de six et dix-huit mois :

Jugement : TA Paris, n° 0807829, 20 mai 2008 :

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

2-3-6 La demande de mutation

a- Les termes de la loi DALO

La loi du 5 mars 2007 ne contient aucune disposition relative à la demande de mutation.

b- Les termes du décret du 28 novembre 2007

Le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007¹⁰⁰ ne contient aucune disposition relative à la demande de mutation.

c- Le Guide des bonnes pratiques (p.27)

-Le traitement de la demande de mutation :

Il relève d'abord de la responsabilité des bailleurs et des réservataires. Leur rejet peut s'accompagner d'une préconisation et d'un signalement au bailleur et aux réservataires concernés.

d- L'application de la notion de « demande de mutation » dans les huit départements de l'étude

Dans le département des Bouches-du-Rhône :

La commission rejette systématiquement les dossiers des personnes locataires du parc social. S'il y a eu plusieurs demandes de mutation, elle prononce un report et saisit le bailleur lorsqu'il y a suroccupation ou insalubrité du logement.

Dans le département de l'Isère :

La commission rejette la demande d'une personne déjà locataire du parc social. S'il y a eu plusieurs demandes de mutation, elle reconnaît les demandeurs prioritaires et urgents lorsque le logement n'est pas adapté à la composition du ménage ou s'il y a une situation de handicap.

Dans le département du Bas-Rhin :

La commission rejette les demandes des personnes locataires du parc social et alerte les bailleurs sociaux.

S'il y a eu plusieurs demandes de mutation, elle regarde si le logement est adapté (loyer et superficie).

Dans le département de Paris :

La commission distingue :

- Si le demandeur est locataire d'un des grands bailleurs sociaux, la commission exige la production d'une réclamation faite au bailleur. Si le demandeur la fournit, il sera reconnu prioritaire et urgent, sinon, sa demande sera rejetée.

- Si le demandeur est locataire d'un petit bailleur social, sa demande sera déclarée prioritaire et urgente seulement s'il invoque la suroccupation.

S'il y a plusieurs demandes de mutation, la commission demande au bailleur si la personne a refusé des propositions dans le passé.

Dans le département de la Seine-Maritime :

La commission rejette les demandes des personnes qui sont locataires du parc social.

S'il y a plusieurs demandes de mutation, la commission attire l'attention du représentant des bailleurs sociaux.

¹⁰⁰ Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

Dans le département de la Seine-et-Marne :

La commission déclare le demandeur prioritaire et urgent lorsqu'il s'agit d'une situation de handicap.

S'il y a plusieurs demandes de mutation, la commission déclare la demande de la personne prioritaire et urgente.

Dans le département des Hauts-de-Seine :

La commission regarde si le bailleur a fait des propositions ou pas (si c'est le cas et que la personne a refusé, rejet).

S'il y a eu plusieurs demandes de mutation, la commission pose la question au bailleur. S'il n'y a pas de raison valable à son refus, le demandeur sera reconnu prioritaire et urgent. Si le bailleur refuse pour dettes de loyer, il y aura saisine de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis :

La commission rejette les demandes des personnes locataires du parc social.

S'il y a plusieurs demandes de mutation, la commission reconnaît la demande de la personne prioritaire et urgente.

e- La position du juge administratif

Jugement : TA Versailles, n° 0904361, 15 avril 2010 :

La commission a commis une erreur de droit en se fondant sur la seule circonstance que le demandeur était déjà logé dans un parc locatif social pour en déduire qu'il ne pouvait bénéficier du DALO.

2-3-7- Les démarches préalables

a- Les termes de la loi DALO

S'agissant du recours logement, l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que « le droit à un logement décent et indépendant [...], est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière [...], n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir ».

Quant au recours hébergement, l'article L. 441-2-3, III du code de la construction et de l'habitation dispose que « la commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande ».

b- Les termes du décret du 28 novembre 2007

L'article R.441-14-1, al 1er du code de la construction et de l'habitation¹⁰¹ dispose que « la commission, saisie sur le fondement du II ou du III de l'article L. 441-2-3, se

¹⁰¹ L'article R. 441-14-1, al 1er du code de la construction et de l'habitation a été institué par le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

prononce sur le caractère prioritaire [...] en tenant compte notamment des démarches précédemment effectuées dans le département ou en Ile-de-France dans la région ».

c- Le Guide des bonnes pratiques (p.9 à p.12)

- Le fondement de l'exigence des démarches préalables :

L'exigence découle du principe que seules les personnes ne pouvant accéder ou se maintenir sur un logement par leurs propres moyens peuvent bénéficier du DALO et des dispositions de l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

- L'application de l'exigence des démarches préalables :

L'exigence s'applique au recours logement et au recours hébergement.

- En Ile-de-France :

Doivent être prises en compte toutes les démarches effectuées dans la région.

- Le caractère « préalable » des démarches :

Les textes ne prévoient pas un délai minimum pour justifier le caractère « préalable » de la démarche : La commission ne doit pas fixer de délai devant s'être écoulé entre l'accomplissement de la démarche et le recours amiable, sauf pour les demandeurs en délai anormalement long.

- Les démarches préalables à un recours logement :

La commission doit apprécier la « suffisance » des démarches : les démarches doivent être régulièrement actualisées. L'existence d'une demande de logement social dûment renouvelée est la démarche la plus usuelle, mais elle n'est obligatoire que pour les demandeurs en délai anormalement long. En dehors de ce cas, son absence peut-être prise en compte dans le caractère insuffisant des démarches.

- Exemple de démarches préalables en matière de local impropre à l'habitation, logement insalubre ou dangereux :

La commission doit se prononcer au vu d'un rapport d'un opérateur mandaté par les services de l'Agence régionale de santé ou du maire. Le recours amiable vaut signalement à l'administration de la situation du logement. C'est à l'administration compétente de faire ou de faire faire les constatations (si elles ne sont pas déjà faites) pour vérifier l'état du logement et qualifier juridiquement d'insalubrité, de dangerosité ou de non décence. Toutefois, le fait que le recours vaille signalement, ne dispense pas le demandeur de démontrer qu'il avait fait, avant son recours amiable, des démarches préalables ex : signalement au propriétaire, à une autorité administrative ou saisine du juge civil.

- Exemple de démarches préalables en matière de non-décence :

Signalement au propriétaire pour obtenir la mise en conformité, signalement à une autorité administrative, saisine du juge civil, saisine de la commission de conciliation.

- Exemple de démarches préalables en matière d'expulsion pour cause d'impayés de loyer :

Participation active à la mise en place d'une solution d'apurement de la dette, saisine d'une instance de prévention, demande de logement social.

- Démarches préalables à un recours hébergement :

Elles consistent à demander une place d'hébergement ou un logement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

- Le nombre de démarches préalables :

Les textes ne prévoient pas de condition d'ancienneté ou de répétition des démarches.

- L'appel au 115 comme démarche préalable :

Il peut constituer une démarche préalable.

d- L'application de la notion de « démarches préalables » dans les huit départements de l'étude

Dans le département des Bouches-du-Rhône :

Recours logement : le demandeur doit remplir les conditions d'accès au logement social.

Exigence de trente mois d'ancienneté minimale de la demande de logement social.

Recours hébergement : l'inscription au SIAO.

Dans le département de l'Isère :

Recours logement : la commission vérifie qu'il y a une demande de logement social, à défaut de demande de logement social, la commission regarde s'il y a d'autres démarches et pourquoi il n'y a pas eu de demande de logement social.

Exigence de l'ancienneté minimale de la demande de logement social se fait au cas par cas.

Recours hébergement : l'appel au 115...

Dans le département du Bas-Rhin :

Recours logement : la demande de logement social est exigée.

Exigence de six mois d'ancienneté minimale de la demande de logement social.

Recours hébergement : l'inscription au SIAO.

Dans le département de Paris :

Recours logement : la demande de logement social exigée.

Exigence d'une ancienneté minimale de la demande de logement social n'est pas déterminée.

Il ne faut pas qu'il y ait concomitance entre le recours DALO et la demande de logement social (la concomitance, en l'espèce, c'est deux à trois mois après le dépôt de la demande de logement social).

Recours hébergement : des demandes auprès de structures associatives...

Dans le département de la Seine-Maritime :

Recours logement : la demande de logement social est exigée.

Exigence d'au moins trois mois d'ancienneté minimale de la demande de logement social.

Recours hébergement : l'appel au 115...

Dans le département de la Seine-et-Marne :

Recours logement : la demande de logement social est exigée.

Exigence de trois mois d'ancienneté minimale de la demande de logement social.

Recours hébergement : inscription au SIAO.

Dans le département des Hauts-de-Seine :
Recours logement : la demande de logement social renouvelée.
Exigence de l'ancienneté minimale de la demande de logement social se fait au cas par cas (en règle générale, c'est minimum quatre mois).
Recours hébergement : saisine d'une structure d'hébergement...

Dans le département de la Seine-Saint-Denis :
Recours logement : la demande de logement social est renouvelée.
Exigence d'un an d'ancienneté minimale de la demande de logement social.
Recours hébergement : l'appel au 115...

e- La position du juge administratif

Jugement : TA Nice, n° 1003083, 6 janvier 2012 :
Ni les dispositions du code de la construction et de l'habitation, « ni aucune autre disposition législative ou réglementaire, n'exclut du droit au logement opposable les personnes qui n'auraient pas un dossier de demande de logement social en cours de validité ou qui n'auraient pas renouvelé leur demande de logement social à la date de la saisine de la commission de médiation ; qu'ainsi la commission n'a pu, sans commettre d'erreur de droit, rejeter la demande de Mme V au motif que celle-ci n'avait pas renouvelé sa demande de logement social ».

2-3-8- Les motifs d'irrecevabilité des recours amiables

Les textes relatifs au DALO ne font pas référence à la notion de recevabilité.

En revanche, le Guide des bonnes pratiques considère que la recevabilité d'un recours amiable se vérifie au regard de plusieurs points :

- ▶ La complétude du dossier ;
- ▶ La personne doit être dans une des situations permettant de solliciter la reconnaissance du DALO ou un accueil en hébergement ;
- ▶ La personne ne peut accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens ;
- ▶ La bonne foi ;
- ▶ L'existence de démarches préalables ;
- ▶ Les conditions de séjour pour les personnes de nationalité étrangère ;
- ▶ La saisine d'une seule commission de médiation.

Dans les huit départements de cette étude, les services en charge de l'instruction des recours amiables n'apprécient pas la recevabilité de la même façon. Cela a pour conséquence directe de rompre le principe d'égalité de traitement des demandeurs :

DEPARTEMENTS	SERVICES INSTRUCTEURS	MOTIFS D'IRRECEVABILITE DES RECOURS
Les Bouches-du-Rhône	UDAF 13	- Le défaut de signature du formulaire - Le doublon (demande DALO et DAHO) - L'incomplétude du formulaire
L'Isère	DDCS	- Le défaut de signature du formulaire - La situation irrégulière du demandeur (recours logement et hébergement)
Le Bas-Rhin	FNARS	- Le défaut de date du formulaire - Le défaut de signature du formulaire
Paris	ADIL 75	- Le défaut de signature du formulaire - La situation irrégulière du demandeur (recours logement) - Les ressources - Le défaut d'attestation d'hébergement pour les personnes hébergées
La Seine-Maritime	DDCS	Le défaut de signature du formulaire
La Seine-et-Marne	ADIL 77	- Le défaut de signature du formulaire - Le demandeur ne remplit aucun des critères de priorité - Le défaut de pièces obligatoires
Les Hauts-de-Seine	ADIL 92	- Le défaut de titre de séjour (recours logement) - La saisine de deux commissions de médiation
La Seine-Saint-Denis	ADIL 93	Le demandeur ne remplit aucun critère de priorité

2-4 Les imprécisions des textes

La question s'est posée de savoir s'il y a des points sur lesquels les textes relatifs au DALO sont imprécis.

Selon les acteurs du dispositif DALO (les membres de la commission de médiation et les instructeurs), la réponse est clairement oui.

Voici quelques exemples de notions jugées floues et méritant d'être précisées :

- Le délai anormalement long :

Le délai est jugé soit trop long soit trop court car il n'y a aucune règle (objective) pour le fixer.

L'existence de différents délais en Ile-de-France est contestée, dans la mesure où pour reloger les demandeurs reconnus prioritaires et urgents par la commission de médiation, le préfet « définit le périmètre au sein duquel les logements doivent être situés et qui, en Ile-de-France, peut porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région »¹⁰².

- La condition de régularité du séjour des demandeurs d'hébergement.

- L'obligation alimentaire :

Jusqu'à quel âge pour les enfants majeurs ?

- Le critère d'héberger ou loger temporairement :

La notion d'autonomie des demandeurs est difficile à manier.

Que décider dans le cas où un demandeur a effectué plusieurs séjours dans différentes structures.

- Le critère de suroccupation :

Absence de prise en compte de la configuration du logement dans les chiffres relatifs à la suroccupation.

- L'appréciation de la bonne foi des demandeurs.

- Les démarches préalables :

Quelle démarche préalable pour le recours logement ? Pour le recours hébergement ?

Quel est le nombre exigé de démarches préalables ?

Comment apprécier le caractère « préalable » de la démarche.

- Le critère « s'y maintenir » dans le logement.

- La non-conformité de la loi DALO avec la législation HLM :

Condition de régularité du séjour du demandeur seulement ou de tous les membres du foyer qui seront relogés.

- L'appréciation de la notion d'urgence de la situation des demandeurs.

- La recevabilité :

Quels sont les motifs d'irrecevabilité d'un recours amiable ?

¹⁰² Article L. 441-2-3, II du code de la construction et de l'habitation.

3- La jurisprudence DALO en matière de recours pour excès de pouvoir contre les décisions de la commission de médiation

Dans cette dernière partie, seront abordées la question de la jurisprudence administrative en matière de recours pour excès de pouvoir contre les actes de la commission départementale de médiation et celle de l'intégration de cette jurisprudence par les commissions.

3-1 La jurisprudence qui se dégage

3-1-1 Le critère de délai anormalement long d'attente d'une réponse adaptée à une demande de logement social

■ TA Paris, n° 0810452, 29 janvier 2009 :

« Considérant, en premier lieu, que, s'il ressort effectivement des pièces du dossier [...], que M. et Mme O n'ont reçu aucune proposition adaptée de logement depuis le mois de mars 2002 correspondant à la date de l'enregistrement de leur première demande, une telle circonstance n'est pas susceptible d'être prise en compte par la commission pour l'appréciation de la situation de la requérante au regard du premier critère visé à l'article R. 441-14-1 précité, dès lors qu'à la date de sa décision, l'arrêté prévu à l'article L. 441-1-4 pour l'application de ce critère, n'a pas encore été pris ».

■ TA Montpellier, n° 1002090, 17 décembre 2010 :

« Compte tenu de la situation familiale et des conditions de logement de M. B et alors que celui-ci n'établit pas ni même n'allègue avoir pris contact, comme la commission l'y invitait, avec son bailleur en vue de la réalisation des travaux nécessaires, la commission de médiation n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en ne désignant pas comme prioritaire et urgente la demande de logement de M. B, alors même qu'il n'avait pas reçu de proposition de logement depuis un délai anormalement long ».

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

■ CAA Paris, n° 10PA01246, 24 février 2011 :

En l'absence d'arrêté préfectoral fixant le délai, il n'appartient pas à la commission de médiation de se substituer au préfet pour apprécier ce délai.

■ CAA Lyon, n° 10LY02612, 7 mars 2011 :

Pour que le délai anormalement long coure, la demande doit être bien renouvelée. Ne saurait se prévaloir d'une ancienneté acquise, dans l'hypothèse de plusieurs demandes qui ont été annulées en 2003, 2008 et 2010, en raison du non renouvellement par le requérant.

■ **CAA Nancy, n° 10NC00454, 21 mars 2011 :**

La recherche d'un emploi dans une région offrant plus de possibilités de travail invoquée par le demandeur en délai anormalement long ne justifie pas d'une situation d'urgence pour être reconnu prioritaire pour l'attribution d'un logement.

3-1-2 Le critère de dépourvu de logement

■ **TA Versailles, n° 0807983, 9 janvier 2009 :**

Le juge qualifie d'erreur manifeste d'appréciation, le fait de ne pas reconnaître comme prioritaire une personne qui depuis neuf ans dépose des demandes de logement, sans proposition, qui est hébergée avec ses trois enfants mineurs chez ses parents. La commission s'était fondée sur l'existence d'une obligation alimentaire, alors que le logement des parents était dépourvu de chauffage et de sanitaire.

■ **TA Paris, n° 0915074, 12 février 2010 :**

Est dépourvue de logement, la personne hébergée dans un local d'habitation du bail commercial constituant l'arrière-boutique d'un local commercial.

■ **CAA Douai, n° 08DA01948, 18 février 2010 :**

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

■ **TA Versailles, n° 0903324, 8 avril 2010 :**

Le demandeur est considéré comme dépourvu de logement suite au jugement de divorce qui attribue le droit au bail afférent au domicile conjugal à l'ex-épouse de celui-ci. Prise en compte de la perte du logement suite à une rupture familiale.

■ **TA Paris, n° 0901356, 29 avril 2010 :**

Le juge qualifie d'erreur manifeste d'appréciation, le fait d'opposer l'obligation d'aliments au requérant sans tenir compte de la durée de son hébergement chez sa mère (dix ans), de la situation professionnelle de celui-ci et de son âge (né en 1968). Par ailleurs, le logement était inadapté (16 m²) à la composition familiale.

Le juge écarte l'obligation alimentaire en cas de situation de logement inacceptable.

3-1-3 Le critère de menace d'expulsion sans relogement

■ **TA Paris, n° 0808731, 29 janvier 2009 :**

Ne saurait être considéré comme « menacé d'expulsion », le demandeur qui s'est simplement vu notifier par le bailleur une obligation de quitter son logement.

En l'absence d'une décision de justice prononçant son expulsion du logement, le simple fait de se voir notifier par son bailleur une obligation de quitter son logement est insuffisant.

Nécessité d'une décision de justice prononçant l'expulsion.

■ **CE, n° 316576, 27 janvier 2010 :**

« En concluant un protocole d'accord de prévention de l'expulsion, comportant les engagements réciproques, l'organisme bailleur manifeste sa volonté de renoncer à faire procéder à l'expulsion de l'occupant du logement ; qu'il s'en suit qu'à compter de la conclusion du protocole l'Etat n'a plus à prêter son concours à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion et ne peut voir sa responsabilité engagée à raison de son refus de prêter ce concours ; qu'il en résulte que, lorsqu'un organisme bailleur auquel le préfet a refusé d'accorder le concours de la force publique pour l'exécution d'un jugement ordonnant l'expulsion d'un locataire défaillant conclut avec celui-ci un protocole d'accord, il lui incombe, s'il demande le versement par l'Etat d'une indemnité en réparation du préjudice résultant pour lui de ce refus, de communiquer au préfet le protocole d'accord ainsi que tous éléments d'information sur l'exécution par le locataire défaillant de ses engagements relatifs à l'apurement de sa dette ».

■ **CAA Douai, n° 08DA01948, 18 février 2010 :**

Une lettre d'huissier qui se borne à indiquer qu'une procédure d'expulsion pourrait être engagée si la dette de loyer n'était pas honorée ne saurait, par conséquent, être une justification suffisante pour que la personne soit considérée comme « menacée d'expulsion ». Nécessité d'une décision de justice prononçant l'expulsion.

■ **TA Lyon, n° 0905825, 2 mars 2010 :**

Le fait que le demandeur ne puisse être expulsé au cours des six prochains mois, conformément au délai de cinq mois accordé par le juge de l'exécution et à l'interdiction des expulsions au cours de la période de la trêve hivernale, n'est pas de nature à retirer à sa demande de logement son caractère urgent.

■ **TA Amiens, n° 1000526, 29 juin 2010 :**

Le juge censure la décision de rejet fondée sur l'absence de décision accordant le concours de la force publique.
La décision d'accorder le concours de la force publique ne doit pas être la condition pour accorder le DALO.

■ **CAA Paris, n° 09PA07163, 7 février 2011 :**

Le requérant qui soutient être menacé d'expulsion ne le justifie pas par des lettres du bailleur lui donnant congé du logement six mois plus tard alors que ses revenus sont tels qu'il pourrait prétendre à un autre logement, il n'établit pas être dans une situation particulière telle que sa demande puisse être reconnue comme prioritaire bien que ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques du dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 du CCH.
Nécessité d'une décision de justice prononçant l'expulsion.

■ **CAA Paris, n° 12PA00058, 18 octobre 2012 :**

Il ressort des pièces du dossier que la commission a rejeté la demande de Mme Z aux motifs qu'elle n'a pas produit de jugement d'expulsion et que la suroccupation n'était pas avérée ; que si Mme Z soutient « que le bailleur de son logement lui a délivré congé pour mettre en

vente le logement en cause, il est constant que l'intéressée a quitté spontanément son logement et qu'elle n'a fait l'objet d'aucune décision de justice prononçant son expulsion du logement ; que, dans ces conditions, Mme Z [...] n'est pas fondée à soutenir que sa demande de logement remplissait les conditions pour être reconnue prioritaire et urgente ».

■ **CE, n° 329927, 30 juin 2010 :**

« Toute décision de justice ayant force exécutoire peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle est requise, prêter main-forte à cette exécution ; que, toutefois, des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ou à la survenance de circonstances postérieures à la décision judiciaire d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine peuvent légalement justifier, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique ; qu'en cas d'octroi de la force publique il appartient au juge de rechercher si l'appréciation à laquelle s'est livrée l'administration sur la nature et l'ampleur des troubles à l'ordre public susceptibles d'être engendrés par sa décision ou sur les conséquences de l'expulsion des occupants, compte tenu de la survenance de circonstances postérieures à la décision de justice l'ayant ordonnée, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

« Considérant [...] qu'en estimant que le seul fait que les personnes expulsées n'aient pas de solution de relogement était susceptible d'entraîner un trouble à l'ordre public justifiant que l'autorité administrative puisse, sans erreur manifeste d'appréciation, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le juge des référés a commis une erreur de droit ; que son ordonnance doit, par suite, être annulée... ».

3-1-4 Le critère d'héberger ou loger temporairement

■ **TA Paris, n° 0807829, 20 mai 2008 :**

Bien qu'ayant fait sa demande en tant que résidente d'une structure d'hébergement depuis moins de six mois, la situation d'une requérante et celle de ses deux enfants constituent une urgence qui justifie de prononcer la suspension de la décision de rejet de la commission de médiation.

■ **TA Poitiers, n° 0801950, 19 février 2009 :**

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et qu'il n'est pas contesté que Mme M a renouvelé [...] sa demande formée auprès de la commission de médiation en tant que personne hébergée à titre temporaire et précaire par des relations appartenant à la communauté algérienne, ayant sollicité auparavant en vain l'attribution d'un logement social ; que, dès lors, son recours amiable entrant dans l'une des hypothèses visées par le deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 précité du code de la construction et de l'habitation, pour lesquelles le législateur a prévu que la commission peut être saisie sans condition de délai ; que, par suite, en se fondant pour rejeter la demande de Mme M, sur la circonstance que ses demandes de logement auprès des bailleurs sociaux étaient très récentes et en opposant ce faisant, une condition d'ancienneté de la demande d'attribution d'un logement social non prévue par les dispositions législatives en vigueur, la commission de médiation [...] a commis une erreur de droit ».

3-1-5 Le critère de locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux

■ TA Paris, n° 0810452, 29 janvier 2009 :

« Considérant, en revanche, que, si au moment où M. et Mme O ont déposé leur demande auprès de la commission de médiation, les intéressés ne disposaient d'aucun document de nature à justifier du caractère insalubre de leur logement, il ressort des pièces du dossier que, suite aux contacts pris avec le service communal d'hygiène, dont les requérants avaient fait mention dans leur demande, l'inspectrice de salubrité de la direction générale des services techniques de la commune a établi un compte rendu de visite, en date du 21 mai 2008, constatant des taux élevés d'humidité et de nombreuses taches de moisissures, ainsi qu'une ventilation et un niveau d'ensoleillement insuffisant ; que ces faits, alors même qu'ils ont été établis par un document postérieur à la décision du 10 avril 2008, dont la commission n'a donc pu avoir connaissance, sont de nature à attester d'une insalubrité du logement dans lequel vivent M. et Mme O, qui existait à la date de la décision contestée ; que, dans ces conditions, la commission de médiation s'est fondée sur des faits matériellement inexacts pour apprécier la situation de M. et Mme O au regard de l'état d'insalubrité de leur logement ; qu'au demeurant, alors que la commission avait été informée, dans le dossier de demande de M. et Mme O, des contacts pris par les intéressés avec le service communal d'hygiène en vue de faire constater l'insalubrité de leur logement, la seule circonstance qu'elle n'ait pas eu connaissance du compte rendu intervenu postérieurement à sa décision ne la dispensait pas de tenir compte de cet élément d'information sur les suites données par les services d'hygiène aux démarches des requérants ».

■ TA Paris, n° 0807381, 26 février 2009 :

Caractère récent de l'arrêté d'insalubrité comportant obligation de travaux et d'hébergement provisoire ; l'intéressé pouvant, alors, prétendre à un droit au relogement provisoire en application des dispositions des articles L. 521-1 et L. 521-3-1 du code de la construction et de l'habitation ; rejet de la demande au titre du DALO.

■ TA Paris, n° 0903276, 12 février 2010 :

La carence du demandeur à libérer les lieux le temps nécessaire à l'exécution des travaux de réfection par le propriétaire peut lui être opposée.

■ TA Paris, n° 0907654, 12 février 2010 :

Absence de carence du syndic, du propriétaire du logement ou de l'Etat à réaliser les travaux, ou à reloger l'intéressé, en cas de persistance des désordres, les délais fixés par l'arrêté de péril n'étant pas échus ; rejet de la demande.

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

■ TA Versailles, n° 0902879, 15 avril 2010 :

Impossibilité d'opposer au demandeur un droit à hébergement ou à relogement à la charge de son bailleur sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation quand la procédure prise par la commune est une simple mise en demeure de faire

des travaux, au titre du règlement sanitaire départemental, procédure qui ne permet pas de prescrire un hébergement ou un relogement à la charge du propriétaire.

■ **CAA Douai, n° 09DA00628, 6 mai 2010 :**

La mention de la présence de souris constatée lors de l'enquête menée par le service communal d'hygiène et de santé, ou que des blattes y soient visibles, n'établit pas le caractère dangereux ou insalubre du logement.

■ **CAA Versailles, n° 10VE02208, 17 janvier 2012 :**

« Si Mme S allègue que son appartement est humide et insalubre, elle n'assortit cette allégation d'aucun commencement de preuve ou pièce probante établissant que le logement qu'elle occupe avec ses enfants présenterait un tel caractère ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de l'erreur manifeste commise par la commission de médiation dans l'appréciation de sa situation ne peut qu'être écarté ».

■ **CAA Versailles, n° 10VE02327, 9 juillet 2012 :**

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le logement de M. B a fait l'objet d'un rapport du service communal d'hygiène et de santé [...], qui a constaté l'insalubrité du logement [...]; qu'il est constant que M. B justifie avoir effectué des démarches, demeurées infructueuses, auprès du propriétaire de son logement afin que celui-ci remédie aux dégradations constatées ; que, compte tenu de ces éléments, M. B, qui n'entraîne dans aucun des cas énumérés à l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation, est fondé à soutenir que la commission de médiation a commis une erreur de droit en estimant que ces dispositions pouvaient lui être opposées ; qu'il n'est pas contesté que les travaux n'ont été engagés ni aucune amélioration constatée dans l'état du logement de M. B ; que dans ces conditions, M. B est fondé à soutenir qu'il remplissait les critères pour être reconnu prioritaire et urgent en application des dispositions précitées de l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation ».

3-1-6 Le critère de locaux suroccupés ou non décents

■ **TA Paris, n° 0813886, 29 janvier 2009 :**

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

■ **TA Grenoble, n° 0905205, 6 avril 2010 :**

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

■ **CAA Paris, n° 10PA01495, 15 novembre 2010 :**

L'existence d'un handicap chez le requérant ou chez une personne à charge ne suffit donc pas à elle seule à faire entrer la personne dans la catégorie prévue par la loi, ni a fortiori à obtenir la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent d'une demande de logement. La

circonstance d'une situation de handicap n'est invocable que s'il est également apporté la preuve que le logement est manifestement suroccupé ou indécent.

■ **CAA Versailles, n° 09VE02317, 28 juin 2011 :**

« Considérant que si Mme A a entendu soutenir que le logement qu'elle occupe est impropre à l'habitation, compte tenu de ses nombreux désordres matériels ou dysfonctionnements des prestations dues par le bailleur, elle n'assortit cette allégation d'aucune précision utile ou pièce probante établissant que ce logement, dont la superficie est adaptée à la composition de sa cellule familiale, ne serait pas décent au sens des dispositions de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation ; qu'elle ne justifie pas, par ailleurs, avoir effectué de démarches auprès de son bailleur pour qu'il soit mis fin à ces désordres et dysfonctionnement ».

■ **CAA Versailles, n° 11VE00022, 17 janvier 2012 :**

Il résulte de l'instruction que Mme D apporte la preuve que son logement est manifestement suroccupé ; que « dans ces conditions, et compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, la commission de médiation a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne désignant pas Mme D comme prioritaire, nonobstant la circonstance que celle-ci ne remplissait pas la première condition posée par l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation relative à la prise en charge d'un enfant mineur et ne répondait ainsi qu'incomplètement aux caractéristiques définies par ces dispositions, que, par suite, Mme D est fondée à demander l'annulation de la décision ».

■ **CAA Versailles, n° 11VE00466, 17 janvier 2012 :**

« Si le requérant se prévaut de sa qualité de handicapé, il ne justifie pas de la suroccupation de son logement ».

Exigence du cumul des deux conditions (situation de handicap et suroccupation).

■ **CAA Douai, n° 11DA00129, 19 janvier 2012 :**

Les personnes handicapées ne sauraient prétendre au bénéfice des dispositions du dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation que dans l'hypothèse où elles justifient d'un logement suroccupé ou indécent.

■ **TA Melun, n° 0905111/8, 8 février 2012 :**

La circonstance qu'une personne soit handicapée, n'a pas d'incidence sur le caractère prioritaire de la demande de logement en l'absence de suroccupation.

[3-1-7 La notion de la bonne foi](#)

■ **TA Versailles, n° 0804757, 9 janvier 2009 :**

« La circonstance que des éléments contradictoires sont apparus entre la demande d'enregistrement au fichier départemental du logement [...] et son recours amiable [...], n'est pas, à elle seule, de nature à établir le défaut de bonne foi de M. E au sens des dispositions du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation ; qu'ainsi, en se

fondant, pour rejeter sa demande, sur le motif que l'étude de son dossier ne permettait pas de retenir sa bonne foi, la commission de médiation a entaché la décision attaquée d'erreur de droit ».

■ **TA Paris, n° 0808980, 21 janvier 2009 :**

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier de la fiche de demande de logement social pour « mal logé » remplie par Mme N, que celle-ci occupe, avec ses deux enfants, un logement de deux pièces de 40 m² pour un loyer de 546 euros ; que la proposition de la Régie immobilière de la ville de Paris du 10 décembre 2007 portait sur un logement de trois pièces de 55 m², soit 15 m² de plus que le logement actuel de la requérante, pour un loyer de 438,33 euros [...] ; que, dans ces conditions, la commission de médiation n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que la mauvaise foi de Mme N était établie par le refus de cette proposition de logement du 10 décembre 2007 et que cette mauvaise foi ne lui permettait pas de figurer parmi les personnes désignées comme prioritaires et devant être logées d'urgence ».

■ **CAA Lyon, n° 10LY02637, 7 mars 2011 :**

« Si les troubles du voisinage et les incivilités reprochés à la famille de M. P qui sont à l'origine de leur expulsion, ont été sanctionnés civilement par la résiliation judiciaire de leur bail, ces mêmes agissements font l'objet ou sont susceptibles de faire l'objet de poursuites devant les tribunaux répressifs et passibles des peines prévues par le code pénal ; qu'ainsi, en opposant, dans ce contexte, à l'intéressé son propre comportement regardé implicitement comme une absence de bonne foi, la commission de médiation a, par ces décisions du 17 novembre 2009 et du 19 janvier 2010 rejetant les demandes de M. P, édicté, de facto, à l'encontre de l'intéressé une déchéance ou une sanction accessoire ne reposant formellement sur aucun texte législatif ou réglementaire, et, par suite, commis une erreur de droit, alors même qu'il s'agit d'un cas particulièrement difficile à traiter qui doit, néanmoins, être abordé dans le respect de la dignité humaine, avec le souci de ne pas aggraver le sort du demandeur et de sa famille en les plaçant dans une situation de précarité et d'errance, facteurs destructeurs de toute socialisation ».

S'agissant d'un recours DALO suite à une expulsion locative, la mauvaise foi du demandeur ne se présume pas du simple fait qu'il est à l'origine de la procédure d'expulsion de son précédent logement.

3-1-8 La condition d'urgence

■ **TA Paris, n° 0809830, 20 novembre 2008 :**

« Il appartient à la commission d'apprécier, à la fois le caractère prioritaire du demandeur et le caractère urgent de son besoin de se voir attribuer un logement, il ressort des pièces du dossier qu'en opposant exclusivement au demandeur sa qualité de propriétaire du logement [...], sans apprécier les possibilités effectives pour la requérante de se maintenir dans ce logement dans des conditions décentes, ou d'accéder, par la voie locative, à un logement décent par la vente de son bien, la commission n'a pas procédé à un examen de la situation d'urgence présentée par l'intéressée ».

■ **TA Paris, n° 0812600, 20 novembre 2008 :**

« Il appartient à la commission de médiation, lorsqu'elle examine une demande de logement au regard des critères définis au II de l'article L. 441-2-3 et des situations mentionnées à l'article R. 441-14-1, d'apprécier, d'une part, le caractère prioritaire du demandeur, et d'autre part, le caractère urgent de son besoin de se voir attribuer un logement ».

■ **CAA Paris, n° 09PA06667, 12 juillet 2010 :**

« L'appartenance à l'une des catégories mentionnées par la loi ne suffit pas à elle seule à rendre éligible la demande de logement ; il faut également que la situation du demandeur présente un caractère d'urgence sur lequel la commission de médiation dispose d'un large pouvoir d'appréciation ».

■ **CAA Nancy, n° 10NC00454, 21 mars 2011 :**

La commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que le demandeur bénéficiait déjà d'un logement adapté à ses capacités et besoins et n'était pas en situation d'urgence, bien qu'il n'ait reçu aucune proposition de logement dans le délai réglementaire.

Lorsque la commission est saisie sur le motif de délai « anormalement long », elle s'attache à vérifier l'urgence à reloger. Pour cela, elle prend en compte l'adaptation du logement actuel aux besoins et aux capacités du demandeur.

■ **CAA Versailles, n° 10VE01961, 28 juin 2011 :**

« L'appartenance à l'une des catégories mentionnées par les dispositions législatives ne suffit pas à elle seule à rendre éligible une demande de logement ; il faut également que la situation du demandeur présente un caractère d'urgence sur lequel la commission de médiation dispose d'un large pouvoir d'appréciation... ».

■ **CAA Versailles, n° 10VE02678, 31 janvier 2012 :**

Le fait que l'intéressé bénéficie d'un hébergement dans un foyer de travailleurs migrants faisant l'objet d'un projet de démolition et de reconstruction prévoyant la mise en place d'une mission d'œuvre urbaine et sociale et l'élaboration d'un protocole entre différents partenaires locaux en vue, notamment, du relogement de tous les résidents du foyer, ces conditions ne révèlent aucune nécessité urgente de relogement de l'intéressé.

■ **CAA Marseille, n° 09MA02742, 13 février 2012 :**

Il ressort du dossier que M. M s'est vu notifier un congé pour vente et que le juge des référés du tribunal d'instance a, par jugement, dit que M. M était sans droit ni titre à se maintenir dans le logement qu'il occupe ; « que dans ces conditions et alors même qu'il lui a été accordé un délai de dix mois pour libérer les lieux, la commission de médiation [...] en ne retenant pas le caractère urgent de sa situation a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation ».

■ **CAA Versailles, n° 11VE03053, 9 juillet 2012 :**

« L'appartenance à l'une des catégories mentionnées par la loi ne suffit pas à elle seule à rendre éligible la demande de logement ; qu'il faut également que la situation du demandeur présente un caractère d'urgence sur lequel la commission de médiation dispose d'un large pouvoir d'appréciation ».

3-1-9 La condition de régularité et de permanence du séjour en France

■ **TA Lyon, n° 0901590, 6 avril 2010 :**

« Considérant que la portée de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation [...] doit s'apprécier au regard des dispositions du même code définissant les conditions dans lesquelles une demande de classement prioritaire et urgent en vue de l'octroi d'un logement ou de l'accueil dans une structure d'hébergement peut-être accueillie par la commission ; que si seules les personnes satisfaisant aux conditions d'accès à un logement social, au nombre desquelles figure la régularité du séjour en France, peuvent être désignées comme prioritaires et urgentes pour un logement, toute personne peut en revanche saisir la commission de médiation d'une demande d'hébergement prioritaire et urgente si elle n'a reçu aucune proposition adaptée ; qu'il suit de là que la commission, en rejetant la demande de classement prioritaire et urgent en vue d'un hébergement présentée par M. L au motif que celui-ci n'établissait pas résider régulièrement en France, a entaché sa décision d'erreur de droit ».

■ **CAA Paris, n° 09PA04362, 27 septembre 2010 :**

Les conditions réglementaires d'accès au logement social tenant notamment à la régularité du séjour d'un étranger sur le territoire français sont requises non seulement pour le demandeur du logement mais également pour le conjoint avec lequel il est marié.

■ **TA Paris, n°s 1013602, 1013603, 1013604 et 1013661, 12 novembre 2010 :**

« La commission de médiation a [...] reconnu le requérant prioritaire et devant être accueilli en urgence dans une structure d'hébergement au motif qu'il est sans domicile fixe. Toutefois, le requérant n'établit ni même n'allègue résider régulièrement en France. Sa demande n'est pas au nombre de celles qui doivent être satisfaites d'urgence. Sa requête ne peut être que rejetée ».

■ **CAA Lyon, n° 10LY01383, 7 mars 2011 :**

« Considérant que l'hébergement prévu à l'article L. 441-2-3, III, du code de la construction et de l'habitation ne constitue qu'une simple modalité du droit au logement [...] ; que, par suite, le tribunal administratif de Lyon a commis une erreur de droit en estimant que la commission de médiation [...] ne pouvait légalement opposer le caractère irrégulier de son séjour en France à un demandeur d'hébergement souhaitant bénéficier d'un classement prioritaire et urgent ; qu'il s'ensuit que le jugement du tribunal administratif de Lyon doit être annulé ».

■ **CAA Versailles, n° 10VE02545, 28 juin 2011 :**

Seule la régularité de séjour du demandeur du logement social est nécessaire pour déclarer recevable un recours DALO. La cour rappelle que « les personnes de nationalité étrangère [...] qui sollicitent un logement locatif social sur le fondement de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, doivent pouvoir justifier de la régularité de leur séjour sur le territoire français ; que, toutefois, contrairement à l'allégation du ministre, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que la régularité du séjour des autres membres de la famille du demandeur vivant dans le même logement conditionnerait la recevabilité d'un recours amiable devant la commission de médiation ».

■ **TA Versailles, n° 1002969, 16 janvier 2012 :**

« Considérant que si Mme M soutient qu'elle est titulaire d'un titre de séjour valable jusqu'en 2019 en qualité de réfugié, il est constant que son époux, M. M demandeur d'asile, ne pouvait à la date de la décision attaquée justifier de sa présence régulière en France ; qu'ainsi l'ensemble des personnes composant le foyer de Mme M et au bénéfice desquelles elle a présenté sa demande ne remplit pas les conditions de régularité de résidence en France ».

■ **TA Paris, n° 1022427/7-1, 27 janvier 2012 :**

Mme K qui « ne remplissait pas la condition d'une résidence régulière permanente sur le territoire français depuis plus de deux ans [...], n'entraîne pas dans le champ d'application du droit à un logement décent et indépendant prévu à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation ».

■ **TA Melun, n° 0903483/8, 8 février 2012 :**

En vertu des dispositions de l'article 1751 du code civil, le bail d'habitation signé par l'un des deux époux appartient à l'autre époux, les conditions réglementaires d'accès au logement social tenant notamment à la régularité du séjour d'un étranger sur le territoire français, sont requises « non seulement du demandeur du logement, mais également du conjoint avec lequel il est marié ».

■ **CAA Lyon, n° 11LY02702, 28 février 2012 :**

« Considérant que le droit d'hébergement prévu à l'article L. 441-2-3, III du code de la construction et de l'habitation ne constituant qu'une simple modalité du droit au logement défini à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, qui exige que le demandeur réside sur le territoire de manière régulière, la commission a pu, sans commettre d'erreur de droit et d'appréciation et sans restreindre illégalement le champ d'application de ce texte, relever, pour motiver sa décision, que M. I. , citoyen de l'Union européenne, ne remplissait pas les conditions exigées par l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour être regardé comme remplissant la condition de situation de séjour régulier au sens des articles L. 300-1 et R. 300-1 du code de la construction et de l'habitation ».

■ **CE, n° 322326, 11 avril 2012 :**

« La différence de traitement qui résulte du décret attaqué (n° 2008-908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant) ne se justifie ni par un motif d'intérêt général, ni par une différence de situation au regard de la condition de permanence du séjour entre les personnes détentrices d'une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » ou « salarié en mission », ou d'une carte de séjour « compétences et talents », d'une part, et les personnes détentrices d'autres titres de séjour temporaires inclus dans le champ du décret attaqué, d'autre part ; qu'il suit de là que le décret attaqué a méconnu le principe d'égalité en excluant du bénéfice du droit au logement opposable les détenteurs de ces trois catégories de titres de séjour ».

3-1-10 La condition des démarches préalables

■ **TA Grenoble, n° 0802795, 27 janvier 2009 :**

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 du logement permettait à la commission de médiation de rejeter le recours amiable à juste titre.

Le demandeur doit, avant son recours amiable, faire des démarches pour régler le problème d'insalubrité, dangerosité et locaux impropres à l'habitation.

■ **TA Poitiers, n° 0801950, 19 février 2009 :**

Annulation par le juge administratif de la décision de la commission de médiation, 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 de médiation a opposé une condition d'ancienneté de la demande de logement social non prévue par les dispositions législatives, pour les personnes pouvant saisir la commission sans condition de délai.

Il s'agit de la saisine « sans délai » de la commission de médiation.

■ **TA Melun, n° 0904836, 30 mars 2010 :**

Eu égard aux conditions de logement (7 m² et conditions d'hygiène déplorable) et au risque d'expulsion, la commission de médiation ne pouvait opposer aux demandeurs l'insuffisance de leurs démarches de recherche de logement et l'ancienneté de leur demande de logement social.

L'appréciation des démarches engagées peut être différente selon la situation du logement et la situation sociale de la personne.

■ **TA Melun, n° 0902149, 30 mars 2010 :**

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

Exigence des démarches préalables dans un recours hébergement.

■ **TA Versailles, n° 0905637, 15 avril 2010 :**

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

■ **TA Paris, n° 0919106, 5 mai 2010 :**

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

■ **TA Versailles, n° 0902917, 10 mai 2010 :**

Le juge confirme la décision de rejet de la commission de médiation en raison de l'absence de démarche du requérant du fait qu'il n'a déposé aucune demande de logement social entre le jugement d'expulsion et l'enregistrement de sa demande devant la commission.

■ **CAA Nancy, n° 08NC01772, 31 mai 2010 :**

Le refus opposé à une proposition d'hébergement suffit à convaincre la commission de médiation que la demande doit être rejetée comme étant non prioritaire au titre du droit à l'hébergement opposable.

■ **TA Melun, n° 0908740/5, 1 juin 2010 :**

La commission de médiation a rejeté le recours au motif que la requérante est actuellement locataire du parc social et qu'il lui est possible de faire une demande d'échange auprès de son bailleur actuel. Or, il ressort du dossier que le caractère suroccupé du logement, ainsi que la présence de deux enfants mineurs dont l'un handicapé sont établis. La requérante a sollicité en 2002 un changement de logement auprès de son bailleur qui l'a invitée à formuler une demande auprès de la préfecture, qui à son tour l'a renvoyée auprès de son bailleur ; qu'elle a également renouvelé les demandes de logement qu'elle a déposées auprès de trois mairies et de la préfecture ainsi qu'auprès de différents bailleurs en 2004, 2007 et 2009. Ces différentes et nombreuses démarches établissent que la requérante s'implique activement dans la recherche d'un logement, la commission de médiation en rejetant sa demande a commis une erreur d'appréciation nonobstant la circonstance que l'intéressée ne justifie pas avoir récemment entrepris des démarches auprès de son bailleur.

L'appréciation du caractère suffisant ou non des démarches variera selon la situation des personnes.

■ **TA Versailles, n° 0911319, 30 juin 2010 :**

L'appel au 115 ne saurait être considéré à lui seul comme suffisant, si la saisine tend à obtenir un accueil dans une structure d'hébergement hors urgence, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

■ **TA Cergy-Pontoise, n° 1001332, 7 juillet 2011 :**

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

■ **TA Strasbourg, n° 1101478, 8 août 2011 :**

Il résulte des termes même des dispositions du II des articles L.441-2-3 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation que la commission de médiation peut-être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est logé dans des locaux manifestement suroccupés s'il a au moins un enfant mineur. Il ressort des pièces du dossier que madame X vit dans un studio avec son compagnon et deux enfants mineurs. Par suite, l'intéressée pouvait légalement saisir la commission de médiation en vue d'être reconnue prioritaire et urgente, sans qu'une condition de délai lui soit opposable.

Il s'agit de la saisine « sans délai » de la commission de médiation. La commission ne peut pas opposer au requérant une exigence de délai préalable au recours pour ses démarches. Le juge n'examine pas si la condition de démarches préalables est remplie, mais constatera l'exigence d'une condition de délai non prévue par la loi. En cas de rejet par la commission sur le motif de l'absence de délai entre la naissance de la situation et le recours amiable, le juge censure la décision pour erreur de droit.

■ **TA Nice, n° 1003083, 6 janvier 2012 :**

Ni les dispositions du code de la construction et de l'habitation, « ni aucune autre disposition législative ou réglementaire, n'exclut du droit au logement opposable les personnes qui n'auraient pas un dossier de demande de logement social en cours de validité ou qui n'auraient pas renouvelé leur demande de logement social à la date de la saisine de la commission de médiation ; qu'ainsi la commission n'a pu, sans commettre d'erreur de droit, rejeter la demande de Mme V au motif que celle-ci n'avait pas renouvelé sa demande de logement social ».

■ **CAA Versailles, n° 11VE03053, 9 juillet 2012 :**

« En estimant, en prenant en compte la seule demande de logement social faite en 2008, que les démarches précédemment effectuées par le demandeur, au sens du premier alinéa de l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation, étaient trop récentes, la commission de médiation n'a ni commis d'erreur de droit ni ajouté une condition non prévue par les dispositions de ce code ».

[3-1-11 La motivation des décisions de la commission de médiation](#)

■ **TA Paris, n° 0809273, 20 novembre 2008 :**

La décision de rejet qui se borne à mentionner que l'intéressé ne démontre pas relevé d'un des critères DALO et ne comporte aucune indication précise des critères au regard desquels la

commission a examiné la demande ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.
Motivation jugée insuffisante.

■ **TA Paris, n° 0809830, 20 novembre 2008 :**

La décision qui se fonde sur la seule qualité de propriétaire pour rejeter la demande de logement d'un ménage sans procéder à l'examen de la situation d'urgence méconnaît l'obligation de motivation.
Motivation insuffisante.

■ **TA Paris, n° 0812761, 20 novembre 2008 :**

Une décision de réorientation doit notamment fournir des indications sur le degré d'insertion sociale du requérant, critère déterminant pour justifier qu'une offre d'hébergement est plus adaptée qu'une offre de logement.

■ **TA Paris, n° 0811030, 20 novembre 2008 :**

« Considérant que la décision attaquée, par laquelle la commission de médiation a rejeté la demande de logement [...] se borne à mentionner le fait que l'intéressé « ne démontre pas relever d'un des critères DALO » ; qu'elle ne comporte ainsi aucune indication précise des critères au regard desquels elle a examiné la demande de M. S, 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 demande ; que, par suite, cette décision ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 441-2-3 précité du code de la construction et de l'habitation, lequel prévoit expressément que la décision de la commission de médiation doit être motivée ».

■ **TA Paris, n° 0812761, 20 novembre 2008 :**

« Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que la décision de la commission de médiation doit être motivée, y compris lorsqu'elle réoriente [...], une demande de logement vers une offre d'hébergement, qu'en motivant sa décision de réorientation de la demande de logement de M. A vers une offre d'hébergement par l'indication tautologique « votre demande a été requalifiée en hébergement », et 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 motivation ».

■ **TA Paris, n° 080629, 29 janvier 2009 :**

Si la requête est fondée sur l'intervention d'un jugement d'expulsion postérieur à la décision, ce jugement ne peut être invoqué à l'appui d'un recours contentieux contre une décision de rejet. Il appartiendra à l'intéressé de présenter le cas échéant, une nouvelle demande justifiant de l'évolution ainsi intervenue dans sa situation.
La commission doit statuer en fonction des éléments existants à la date de sa décision.

■ **TA Lyon, 10 mars 2009 :**

Une décision rejetant un recours fondé sur le délai anormalement long de la part d'une personne ayant refusé une proposition de logement social adaptée 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.

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.

■ **CAA Paris, n° 09PA01810, 2 novembre 2009 :**

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

La motivation de la commission doit être précise.

■ **TA Paris, n° 0905914, 12 février 2010 :**

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

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

■ **TA Paris, n° 0912830, 12 février 2010 :**

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

Motivation d'un rejet pour caractère imprécis des déclarations.

■ **TA Melun, n° 0905314 et 0905707, 30 mars 2010 :**

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

La motivation doit être compréhensible.

■ **TA Montpellier, n° 095107, 9 avril 2010 :**

Ne pas exposer les raisons de l'attribution d'un logement de type F2 alors que la composition familiale (quatre enfants à charge) était susceptible de justifier l'attribution d'un logement plus grand constitue une motivation insuffisante.

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

■ **TA Cergy-Pontoise, n° 1002883, 16 janvier 2012 :**

Considérant que la commission de médiation a rejeté la demande de Mme H au motif que « sa demande n'est pas en adéquation avec sa situation » ; qu'en s'abstenant de préciser les raisons pour lesquelles sa demande n'est pas en adéquation avec sa situation personnelle, la commission de médiation n'a pas motivé, en fait, la décision par laquelle elle a refusé de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande d'accueil dans une structure d'hébergement.

■ **CAA Versailles, n° 11VE01677, 17 janvier 2012 :**

La décision de la commission de médiation rejetant la demande de classement prioritaire et urgent en vue de l'accès à un logement mentionnant les considérations de droit et de fait sur lesquelles elle était fondée, le moyen tiré de l'insuffisante motivation de cette décision ne peut qu'être écarté.

[3-1-12 La réorientation de la demande de logement en demande d'hébergement](#)

■ **TA Paris, ord., n° 0812761, 20 novembre 2008 :**

« Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que la décision de la commission de médiation doit être motivée, y compris lorsqu'elle réoriente [...], une demande de logement vers une offre d'hébergement, qu'en motivant sa décision de réorientation de la demande de logement de M. A vers une offre d'hébergement par l'indication tautologique « votre demande a été requalifiée en hébergement », et 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 motivation ».

Les propositions de réorientation de la commission sont assimilées à des décisions de rejet et sont susceptibles de recours contentieux.

■ **TA Melun, n° 0902148, 30 mars 2010 :**

La réorientation de la demande logement vers l'hébergement est entachée d'une erreur de droit et d'appréciation car « le requérant n'a eu de cesse de rechercher un logement stable après son expulsion. Il justifiait, à la date de la décision attaquée, d'une activité professionnelle assez stable ».

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

La décision de réorientation de la commission doit reposer sur un diagnostic précis.

■ **TA Lille, n° 0902255, 22 juin 2010 :**

« Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que la décision de la commission de médiation doit être motivée, y compris lorsqu'elle réoriente [...], une demande de logement vers une offre d'hébergement, qu'en motivant sa décision de réorientation de la demande de logement de M. A vers une offre d'hébergement par l'indication tautologique « votre

demande a été requalifiée en hébergement », et 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 motivation ».

■ **TA Amiens, n° 0903348, 2 novembre 2010 :**

L'insuffisance des ressources du requérant conduit à considérer que le logement est une solution inadaptée et que seule une structure d'hébergement peut convenir à sa situation.

■ **CAA Lyon, n° 09LY02694, 17 février 2011 :**

La réorientation de la demande logement vers l'hébergement est entachée d'une erreur de droit et d'appréciation car « le requérant n'a eu de cesse de rechercher un logement stable après son expulsion. Il justifiait, à la date de la décision attaquée, d'une activité professionnelle assez stable... ».

■ **CAA Paris, n° 10PA05814, 23 janvier 2012 :**

Il n'incombe pas à la commission de médiation de requalifier d'office la demande d'hébergement dont elle était saisie en demande de logement « dès lors que le législateur a prévu deux procédures nettement distinctes pour l'attribution d'un logement ou d'une structure d'hébergement dont les conditions d'obtention diffèrent ».

3-1-13 [Le recours hébergement](#)

■ **TA Versailles, n° 1000570, 20 mai 2010 :**

La négligence du demandeur qui s'est lui-même placé dans une situation difficile suffit à convaincre la commission que la demande doit être rejetée comme étant non prioritaire au titre du droit à l'hébergement opposable.

■ **CAA Nancy, n° 08NC01772, 31 mai 2010 :**

Le refus opposé à une proposition d'hébergement suffit à convaincre la commission que la demande doit être rejetée comme étant non prioritaire au titre du droit à l'hébergement opposable.

■ **TA Paris, n° 1015920, 27 décembre 2010 :**

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. M est sans domicile fixe ; que, par suite, sa demande doit être satisfaite avec une urgence toute particulière ; qu'il n'a reçu aucune offre d'hébergement tenant compte de ses besoins et capacités ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au préfet d'assurer l'accueil en urgence de M. M dans une structure d'hébergement ; qu'il convient, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte ».

■ **TA Lyon, n° 1007313, 6 janvier 2011 :**

Le juge constate l'absence de proposition d'hébergement et enjoint le préfet d'assurer cet hébergement dans un délai d'un mois assorti d'une astreinte de quatre-vingt euros par jour de retard.

■ **CE, réf., n° 356456, 10 février 2012 :**

« Considérant qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ».

Le droit à l'hébergement d'urgence de toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

■ **TA Paris, ord., n° 1202899/9, 20 février 2012 :**

« Considérant qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale » ; qu'une carence caractérisée dans le dispositif de veille sociale peut faire apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale susmentionnée (le droit à l'hébergement d'urgence).

[3-1-14 La nature des actes de la commission de médiation](#)

■ **TA Paris, ord., n° 0807829, 20 mai 2008 :**

« Dès lors qu'il prive le demandeur des bénéfices attachés à la reconnaissance du caractère prioritaire de l'attribution d'urgence d'un logement, l'avis émis par la commission présente le caractère d'une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ».

■ **TA Paris, n° 0812600, 20 novembre 2008 :**

Le recours en annulation contre les décisions de la commission de médiation est un recours pour excès de pouvoir.

■ **TA Paris, ord., n° 0812761, 20 novembre 2008 :**

Les propositions de réorientation de la commission sont assimilées à des décisions de rejet et sont susceptibles de recours contentieux.

■ **CE, avis, n° 324809, 21 juillet 2009 :**

Le juge spécifique DALO n'est pas le juge de la légalité : eu égard à la nature de son office, il ne lui appartient pas « d'apprécier la légalité des décisions des commissions de médiation, tant à la demande de l'administration qu'à celle du demandeur de logement ou d'hébergement ».

■ **CE, n° 314070, 21 juillet 2009 :**

Si les décisions implicites sont, par nature, non motivées, elles ne peuvent être regardées, de ce seul fait, comme méconnaissant l'obligation de motivation imposée par l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, dès lors qu'en application de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979, la commission est tenue, dans les conditions prévues par cet article, de communiquer au demandeur les motifs de ces décisions.

3-1-15 L'office du juge de l'excès de pouvoir

■ **TA Poitiers, n° 0801950, 19 février 2009 :**

« Considérant que le présent jugement, qui annule pour erreur de droit la décision [...] par laquelle la commission de médiation [...] a refusé de reconnaître prioritaire et urgente la demande de logement de Mme M, n'implique pas nécessairement qu'un logement locatif lui soit attribué, mais seulement qu'il soit procédé à un réexamen de sa demande ; que dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre à la commission de médiation [...] de réexaminer la demande de Mme M, afin de prendre une nouvelle décision qui devra intervenir dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement ».

■ **TA Marseille, n° 0808911, 26 novembre 2009 :**

« ... La présente décision (d'annulation) n'implique pas nécessairement que la commission de médiation [...] reconnaisse la demande de M. B comme étant prioritaire et urgente ; qu'en revanche elle implique nécessairement que ladite commission prenne une nouvelle décision après une nouvelle instruction de la demande de M. B ; qu'il y a donc lieu de prononcer une injonction en ce sens et de fixer un délai d'un mois à la commission pour y satisfaire ».

■ **CAA Bordeaux, n° 11BX02366, 16 octobre 2012 :**

« Il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de statuer sur des conclusions à fin de déclaration de droits ; que, par suite, les conclusions du requérant tendant à ce que la cour le déclare prioritaire pour l'obtention d'un logement social ne peuvent être accueillies ».

3-1-16 L'injonction de logement, de relogement ou d'hébergement

■ **TA Toulon, n° 0900109, 15 janvier 2009 et TA Montpellier, n° 090110, 15 avril 2009 :**

Le juge examine si l'offre de logement tient compte des besoins et des capacités du ménage tels que définis par la commission de médiation.

■ **TA Paris, n° 0808980, 29 janvier 2009 :**

La décision par laquelle la commission de médiation a refusé de reconnaître prioritaire une personne n'est pas entachée d'erreur d'appréciation, dès lors que la mauvaise foi du demandeur est établie par le refus qu'il a opposé, cinq mois avant la décision de la commission, à une proposition de logement adaptée.

■ **TA Paris, n° 0819389, 5 février 2009 :**

La vérification de la régularité du séjour des étrangers reconnus prioritaires relève de la commission et doit donc s'effectuer au stade du recours amiable devant la commission de médiation.

■ **TA Paris, 5 février 2009, M. Rougier :**

La loi DALO a instauré une obligation de résultat à la charge de l'Etat, il ne peut s'exonérer d'une telle obligation en alléguant l'absence de logement ou de places d'hébergement disponibles.

■ **TA Paris, n° 081881, 5 février 2009 :**

Le juge vérifie que la demande n'a pas perdu son caractère d'urgence à la date du jugement du fait d'un changement de circonstances de droit ou de fait.

■ **TA Paris, n° 0818996, 5 février 2009 :**

Le juge doit s'assurer que le demandeur est toujours en attente d'un logement adapté : il examine en particulier si une offre de logement a réellement été faite.

En l'espèce, le juge considère que la simple désignation du demandeur par le préfet à un bailleur social ne peut s'analyser comme constituant une offre de logement au sens de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation en l'absence d'un accord effectif de l'organisme.

■ **TA Paris, n° 0818905 et n° 0818923, 5 février 2009 :**

Le juge examine quels sont les motifs de refus invoqués par le requérant.

■ **TA Paris, n° 0818835, 5 février 2009 :**

La commission de médiation a reconnu M. A comme prioritaire et devant être logé d'urgence au motif qu'il habite dans des locaux suroccupés avec enfants mineurs à charge ; que, toutefois, il résulte de l'instruction que M. A vit actuellement seul dans son logement ; que, par suite, sa demande ne peut être regardée comme devant être satisfaite d'urgence.

■ **TA Paris, n° 0900845, 20 mars 2009 :**

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. L, dépourvu de logement, est actuellement hébergé chez son père dans un studio avec sa concubine et leur fille de six mois ; que, s'il fait valoir que, divorcé, il a l'autorisation de recevoir ses trois autres enfants les week-end et une partie des vacances scolaires, il ressort de l'instruction, notamment de sa demande du 14 janvier 2008 sur laquelle la commission de médiation s'est fondée pour déterminer, en fonction de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques du logement susceptible de lui être attribué, que le caractère prioritaire et urgent de sa situation n'a été reconnu que pour lui-même, sa concubine et leur enfant à naître ; qu'il s'ensuit que le requérant ne peut utilement invoqué dans le cadre du présent recours les nouvelles informations ainsi données sur la composition de sa famille, dès lors qu'il ne l'a pas fait, au préalable, devant la commission de médiation, qu'il appartiendra à l'intéressé, s'il estime nécessaire de faire état de ces nouvelles

informations, de saisir d'une nouvelle demande la commission de médiation, laquelle est seule compétente pour déterminer, en fonction des besoins et des capacités du pétitionnaire, les caractéristiques du logement qui pourra lui être attribué ».

Cristallisation des besoins et des capacités du demandeur au stade de la commission.

■ **TA Paris, n° 0818223, 20 mars 2009 :**

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. D vit avec sa femme et ses deux enfants mineurs dans un logement [...] ; que si, à cet égard, le préfet a adressé la candidature du requérant, en rang unique, à la régie immobilière de la ville de Paris pour l'attribution d'un logement [...], cette proposition, alors même qu'elle atteste des diligences effectuées par le préfet pour assurer le logement de l'intéressé, ne peut, en l'absence de l'intervention d'un accord effectif de l'organisme, s'analyser comme constituant une offre de logement au sens des dispositions de l'article L. 441-2-3-1 ».

■ **TA Paris, n° 0900954, 23 mars 2009 :**

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. H est hébergé avec son épouse et son fils de dix ans, dans différentes structures hôtelières, par le SAMU Social de Paris depuis le mois de novembre 2007 ; que, par suite, sa demande doit être satisfaite d'urgence ; que si, par courrier en date du 10 mars 2009, le préfet a informé M. H qu'une place était disponible au centre d'hébergement et de réinsertion social [...] et a invité le requérant à prendre un rendez-vous avant le 18 mars pour un entretien de pré-admission, cette proposition, alors même qu'elle atteste des diligences effectuées par le préfet pour assurer l'hébergement de l'intéressé, ne peut, en l'absence de l'intervention d'une décision effective d'admission subordonnée à l'existence d'une place adaptée à la taille de la famille, s'analyser comme constituant une offre d'hébergement au sens des dispositions du II de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation ».

■ **TA Paris, n° 0904246 et n° 090261, 22 mai 2009 :**

Le requérant « ne peut utilement invoquer [...] les nouvelles informations ainsi données sur la composition de sa famille, dès lors qu'il ne l'a pas fait, au préalable, devant la commission ».

■ **TA Melun, n° 1008545, 31 janvier 2011 :**

« Si la requérante soutient qu'aucune offre d'hébergement ne lui a été présentée, le préfet [...] justifie qu'un courrier en date du 21 avril 2010 lui a été adressé en pli recommandé avec accusé de réception en vue de procéder à son évaluation sociale et de préconiser une orientation en hébergement ou en logement adapté ; qu'il résulte de l'instruction que ce pli a été envoyé à l'adresse que la requérante avait indiqué lors de l'instruction de son dossier par la commission [...] et a été retourné aux services préfectoraux le 18 mai 2010, avec les mentions « non réclamé », « présenté et avisé le 22 avril 2010 » ; qu'il doit ainsi être regardé comme ayant été régulièrement notifié le 22 avril 2010 ; que si Mme L réside désormais à une autre adresse, elle n'établit pas en avoir informé les services préfectoraux ; que le préfet [...] fait également valoir que Mme L n'a jamais donné suite aux relances de l'association [...] et ne s'est jamais manifestée auprès de la direction départementale de la cohésion sociale ; que, dans ces conditions, Mme L doit être regardée comme ayant fait obstacle à la poursuite de la procédure d'attribution d'un hébergement et n'est en conséquence pas fondée à demander au

tribunal d'enjoindre au préfet de lui présenter une autre offre d'hébergement ; que, par suite, la requête de Mme L doit être rejetée ».

■ **TA Lyon, n° 1105065, 6 septembre 2011 :**

Lors d'un recours spécifique DALO relatif à une injonction d'hébergement dans une structure adaptée, le juge administratif enjoint, sous astreinte, le préfet d'assurer cet hébergement dans un délai de quinze jours.

■ **CE, n° 339631, 1 juin 2012 :**

« D'une part, un hébergement dans un foyer ne saurait être regardé comme un logement tenant compte des besoins et capacités du demandeur au sens des dispositions précitées du I de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, d'autre part, la circonstance que, postérieurement à la décision de la commission le reconnaissant comme prioritaire et devant être logé ou relogé d'urgence, un demandeur de logement se trouve hébergé de façon temporaire dans une structure d'hébergement ou un logement de transition ne suffit pas à faire disparaître l'urgence qu'il y a à le reloger ».

[3-1-17 Le recours indemnitaire](#)

■ **TA Paris, n° 1004946, 17 décembre 2010 :**

« La requérante n'a fait l'objet d'aucun relogement dans le parc social, ni ne s'est vu proposer une offre adaptée à ses besoins et à ses capacités, que ce soit à Paris ou dans tout autre département de la région Ile-de-France ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'administration ait pris l'ensemble des mesures et mis en œuvre les moyens nécessaires pour satisfaire à l'obligation de relogement ; que cette carence est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ; que le préfet n'invoque aucune circonstance ou comportement propre à l'intéressé, ni aucun cas de force majeure, susceptibles d'exonérer partiellement ou totalement l'Etat de sa responsabilité ».

■ **TA Paris, n° 1005678, 17 décembre 2010 :**

Avant ce relogement, l'intéressé, du fait du changement de sa situation familiale, n'était plus dans la situation de suroccupation. Aussi, eu égard à cette circonstance propre à l'intéressé, et l'objectif de relogement ayant été atteint dans un délai raisonnable, le retard de l'administration à le reloger n'est pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Faits : le requérant est en situation de suroccupation avec ses enfants mineurs à charge. La commission de médiation l'a reconnu prioritaire et urgent. N'ayant pas été relogé, le juge a ordonné au préfet de le faire, sous astreinte. Aucun relogement proposé, le requérant introduit un recours indemnitaire contre l'Etat. En cours d'instance, il a été relogé.

■ **TA Paris, n° 1001317, 17 décembre 2010 :**

La responsabilité de l'Etat est engagée pour absence d'exécution du jugement prononçant l'injonction de relogement.

■ **CAA Paris, n° 11PA04843, 20 septembre 2012 :**

Indemnité de 800 euros par personne.

La faute de l'État est caractérisée par une double carence :

1° L'absence d'offre de relogement

2° Non exécution du jugement ordonnant le relogement.

■ **CAA Paris, n° 11PA04749, 20 septembre 2012 :**

Indemnité de 750 euros par personne.

La faute de l'État est caractérisée par une double carence :

1° L'absence d'offre de relogement

2° Non exécution du jugement ordonnant le relogement.

[3-1-18 Les modalités d'intervention des associations de défense des mal-logés](#)

■ **TA Paris, ord., n° 0807829, 20 mai 2008 :**

Est irrecevable le recours d'une association, au motif que la loi DALO ne confère aux associations que la garantie d'accéder aux dossiers des demandeurs à l'initiative de ses derniers, mais en aucun cas la possibilité d'en obtenir un mandat pour représenter devant le juge administratif, ni un intérêt propre leur donnant qualité pour agir.

■ **TA Paris, n° 0903839, 25 mai 2009 :**

Le demandeur reconnu prioritaire et urgent peut être assisté par une association pour saisir le juge administratif, mais seul le demandeur a droit d'exercer ce recours. L'intérêt collectif représenté par l'association n'est pas de nature à lui donner qualité pour présenter une telle demande en son nom propre.

[3-1-19 Les droits des demandeurs DALO](#)

■ **TA Nice, n° 0901512, 6 juillet 2010 :**

Rejet de toute possibilité d'assister à l'audience.

■ **TA Poitiers, n° 1001997, 21 octobre 2010 :**

« Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à la commission de médiation de communiquer des pièces aux personnes dont le dossier est examiné lors de la séance de la commission ».

Rejet de tout droit à la transmission des pièces au profit des demandeurs DALO.

[3-1-20 La demande de mutation](#)

■ **TA Marseille, n° 0808911, 26 novembre 2009 :**

« Considérant que la commission de médiation [...] a rejeté le recours gracieux formé par le requérant au seul motif que son ménage était déjà logé dans le parc social et que sa demande relevait d'une mutation ; qu'elle a ainsi commis une erreur de droit ».

■ **TA Versailles, n° 0904361, 15 avril 2010 :**

La commission a commis une erreur de droit en se fondant sur la seule circonstance que le demandeur était déjà logé dans un parc locatif social pour en déduire qu'il ne pouvait bénéficier du DALO.

3-1-21 **Le refus d'une proposition adaptée**

■ **CAA Versailles, n° 10VE01961, 28 juin 2011 :**

« M. S a refusé cette proposition (logement) en faisant valoir, pour justifier son refus, l'éloignement de ce logement de son lieu de travail et du quartier dans lequel la famille était alors logée ; qu'il résulte cependant de l'instruction que ce logement était situé à environ une heure du lieu de travail du demandeur [...] ; que s'il a évoqué son état de santé qui aurait rendu difficile tout déménagement, il ne l'a pas établi ; qu'ainsi, M. S ne justifiait pas d'un motif légitime de nature à fonder son refus de la proposition de logement qui lui avait été faite ».

■ **CAA Versailles, n° 10VE02806, 31 janvier 2012 :**

L'intéressée a refusé une offre de logement adaptée « au motif que ce logement se trouverait dans un quartier difficile et qu'elle a constaté, lors de sa visite, la dégradation de boîtes aux lettres ; que, toutefois, l'intéressée n'a apporté aucun commencement de preuve de nature à démontrer le bien-fondé de ses allégations et, ainsi, n'a nullement établi la légitimité de son refus » qu'ainsi, la commission de médiation avait pu à bon droit estimer que sa demande n'est pas prioritaire et urgente.

3-2 **L'intégration de cette jurisprudence par les commissions de médiation**

La jurisprudence relative au DALO n'est pas intégrée par les commissions de médiation pour deux raisons principales :

Premièrement, les commissions n'y ont pas accès. En effet, seuls sont portés à la connaissance des commissions, les jugements relatifs à l'annulation de leurs propres décisions. Par conséquent, chaque commission est informée des jugements d'annulation de la juridiction dont elle ressort.

La commission de médiation peut également être informée des jugements prononçant une injonction (assortie ou non d'une astreinte).

Toutefois, cela n'est pas systématique. En règle générale, la commission est informée, seulement, des jugements qui ont un certain retentissement. C'est notamment le cas, lorsque le juge administratif de l'excès de pouvoir lui enjoint de réexaminer le dossier du requérant¹⁰³.

Pourtant les textes prévoient que « la commission de médiation est régulièrement informée par le préfet des relogements et des accueils dans des structures d'hébergement, des logements de transition, des logements-foyers ou des résidences hôtelières à vocation sociale

¹⁰³ TA Marseille, n° 0808911, 26 novembre 2009.

ainsi que des décisions juridictionnelles prises par le juge administratif en cas de recours en annulation dirigé contre ses décisions »¹⁰⁴.

Deuxièmement, la jurisprudence est disponible dans le Guide des bonnes pratiques, or, cet outil est rarement utilisé par les membres des commissions départementales de médiation.

¹⁰⁴ Article R. 441-18-4 du code de la construction et de l'habitation.

Les personnes rencontrées dans le cadre de la mission :

Département des Bouches-du-Rhône :

- * Présidente de la commission de médiation : Mme Aline Leheuzey.
- * Service instructeur des recours (Udaf 13) : Mme Rabiha Meyssonier, directrice de l'Udaf 13 et toute son équipe.
- * Association : *Adrim* : M. Laurent Alméras et Mme Aurélie Kalifa.

Département de l'Isère :

- * Président de la commission de médiation : M. Jean-François Martin.
- * Service instructeur des recours (DDCS) : toute l'équipe de l'instruction.
- * Association : *Un toit pour tous* : M. René Franck.

Département du Bas-Rhin :

- * Président de la commission de médiation : M. Patrick Kintz.
- * Service instructeur des recours (FNARS) : Mme Adelheid Tufuor.
- * Association : *GALA* : M. Claude Ratzmann.

Département de Paris :

- * Président de la commission de médiation : M. Henri Hurand.
- * Service instructeur des recours (Adil 75) : Mme Roselyne Conon et toute son équipe.
- * Association : *Fondation Abbé-Pierre* : Mme Fadila Derraz.

Département de la Seine-Maritime :

- * Président de la commission de médiation : M. Yves Tual.
- * Service instructeur des recours (DDCS) : Mme Hélène Ziadé et toute son équipe.
- * Association : *Fondation de l'Armée du Salut* : Mme Pascale Chérif.

Département de la Seine-et-Marne :

- * Président de la commission de médiation : M. André Turri.
- * Service instructeur des recours (Adil 77) : Mme Evelyne Cognet et toute son équipe.
- * Association : *BAIL* : Mme Catherine Régnet.

Département des Hauts-de-Seine :

- * Présidente de la commission de médiation : Mme Josiane Toumaset.
- * Service instructeur des recours (Adil 92) : Mme Kadaouyé Doucouré et toute son équipe.
- * Association : *Inser'toit* : M. Serge Chevet et Mme Anne-Catherine Miss.

Département de la Seine-Saint-Denis :

- * Président de la commission de médiation : M. Marcel Linet.
- * Service instructeur des recours (Adil 93) : Mme Bénéteau et toute son équipe.
- * Association : *Interlogement* : M. Vincent Touzeau.