



Groupement de recherche sur les institutions et le droit
de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

Evaluation juridique de la mise en œuvre de la loi DALO dans le département de Loire-Atlantique

Juillet 2010

Rozen Noguellou

Jean-François Struillou

I. – INSTITUTIONS ET SERVICES.....	9
1. – LA COMMISSION DE MEDIATION DE LOIRE-ATLANTIQUE.....	9
A. – <i>Composition</i>	9
B. – <i>Modes d'organisation</i>	12
1) Règlement intérieur	12
2) Existence d'une doctrine	17
3) Fréquence des réunions	19
4) Existence de pré-commissions : composition.....	19
C. – <i>Relations extérieures de la commission</i>	19
2. – SECRETARIAT DE LA COMMISSION	20
A. – <i>Composition</i>	20
1° Service responsable.....	20
2° Nombre de personnes affectées	20
3° Niveau de qualification des personnes	21
B. – <i>Rôle</i>	21
1° Réception et enregistrement des dossiers	21
2° Instruction des dossiers.....	21
3° Autres missions	22
3. – AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT.....	23
II. – SAISINE DE LA COMMISSION	25
1. – INFORMATION DES PUBLICS CONCERNES	25
2. – ASSISTANCE DU DEMANDEUR	26
A. – <i>Services sociaux</i>	26
B. – <i>Organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévu à l'article L. 365-3</i>	27
C. – <i>Association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion (CCH, art. R. 441-13-1)</i>	27
D. – <i>Autres</i>	28
3. – NOTION DE DOSSIER EXPLOITABLE	28
4. – DELIVRANCE DE L'ACCUSE DE RECEPTION	31
III. – INSTRUCTION DE LA DEMANDE	34
1. – MODALITES DE TRANSMISSION ET DE RECUEIL DES INFORMATIONS.....	35
2. – MODALITES D'INSTRUCTION.....	39
IV. – DELIBERATION SUR LA DEMANDE	41
1. – ORDRE DU JOUR DE LA SEANCE	41
2. – AUDITION DE DEMANDEURS OU DE PERSONNES EXTERIEURES.....	41
3. – PRESENCE DU SERVICE INSTRUCTEUR LORS DES DELIBERATIONS	41
4. – FREQUENCES DES DISCUSSIONS ET ARBITRAGES	41
V. – APPRECIATION DE LA SITUATION PERSONNELLE DU DEMANDEUR	43
A. – <i>Recours logement</i>	43
1) Présence régulière sur le territoire et condition de permanence	43
2) Prise en compte des démarches précédemment effectuées	44
3) Appréciation de la « bonne foi »	45
4) Fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens (art. L. 301-1 CCH).....	46
B. – <i>Recours hébergement</i>	46
1) Appréciation de la présence régulière sur le territoire	46
2) Prise en compte des démarches précédemment effectuées	46
VI. – APPRECIATION DES CONDITIONS DE LOGEMENT DU DEMANDEUR.....	47
1. – ABSENCE DE PROPOSITION ADAPTEE A LA DEMANDE DANS LE DELAI.....	49
A. – <i>Délais en vigueur</i>	49
B. – <i>Circonstances dans lesquelles le demandeur peut être désigné</i>	49
C. – <i>Appréciation du caractère adapté ou non de la proposition</i>	52

2. – DEMANDEUR DEPOURVU DE LOGEMENT	53
A. – <i>Dépourvu de logement. Non logé chez des tiers</i>	54
B. – <i>Dépourvu de logement mais hébergé chez des tiers</i>	59
1° Hébergé chez des tiers non soumis à l'obligation alimentaire.....	59
2° Hébergé chez des tiers soumis à l'obligation alimentaire.....	62
3. – DEMANDEUR MAL LOGE	66
A. – <i>Locaux impropres à l'habitation</i>	66
B. – <i>Locaux insalubres</i>	66
C. – <i>Locaux dangereux</i>	67
D. – <i>Prise en compte des droits à hébergement ou relogement auquel le demandeur peut prétendre</i>	67
4. – DEMANDEUR MENACE D'EXPULSION SANS RELOGEMENT.....	68
5. – DEMANDEUR HEBERGE OU LOGE TEMPORAIREMENT	70
A. – <i>Structure d'hébergement</i>	70
B. – <i>Logement de transition</i>	71
C. – <i>Logement-foyer</i>	73
6. – LOGEMENTS NON DECENTS OU SUR-OCCUPES	73
A. – <i>Situation du demandeur</i>	73
B. – <i>Logement non-décent</i>	74
C. – <i>Logement sur-occupé</i>	77
7. – AUTRES SITUATIONS QUE CELLES NUMEROTEES DE 1 A 6	81
8. – LES RECOURS HEBERGEMENT	82
VII. – ÉLIGIBILITE DE LA DEMANDE	85
A. – <i>Caractère prioritaire et urgent de la demande logement</i>	85
1° Les personnes en délai anormalement long.....	85
2° Les personnes dépourvues de logement.....	86
3° Demandeur mal logé.....	87
4° Demandeur menacé d'expulsion.....	87
5° Demandeur hébergé ou logé temporairement	87
6° Logements non-décents ou sur-occupés.....	88
7° Appréciation du fait que la personne répond incomplètement aux caractéristiques du décret (cf. R. 441-14-1).....	88
B. – <i>Appréciation du caractère prioritaire de la demande hébergement</i>	88
VIII. – CONTENU ET MOTIVATION DE LA DECISION.....	89
A. – RECOURS LOGEMENT.....	89
1° Positive.....	89
a) Degré de précision des caractéristiques du logement adapté aux besoins et capacités du demandeur	90
b) Réorientation vers un hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS.....	90
c) Préconisation de mesures de diagnostic ou d'accompagnement social ; subordination du droit à des mesures d'accompagnements social ?	92
d) Formulation alternative : par exemple hébergement en maison-relais et en l'absence de disponibilités, logement HLM.....	92
e) Motivation spéciale lorsque la personne répond imparfaitement aux caractéristiques.....	92
2° Négative	92
a) Degré de motivation	93
b) Autres solutions ou orientations proposées	94
3° Sans objet (logés, décédés, partis...)	94
B. – <i>Recours hébergement</i>	99
1° Positive.....	99
2° Négative : Degré de motivation	100
3° Sans objet (hébergés, décédés, partis...).....	100
IX. – SUITES DE LA DECISION	101
1. – RECOURS GRACIEUX	101
2. – SUIVI D'UNE DECISION NEGATIVE.....	103
3. – SUIVI D'UNE DECISION POSITIVE	103
A. – <i>Attribution d'un logement</i>	103
a) Transmission de la liste des demandeurs au préfet	103
b) Avis des maires des communes concernées	103
c) Délimitation du périmètre dans lequel le logement être situé.....	104

d) Désignation des organismes bailleurs	104
e) Hypothèses de conflits avec l'organisme bailleur	104
f) Offres de logements (localisation...).....	104
g) Refus du bénéficiaire (motifs invoqués)	105
B. – ATTRIBUTION D'UN HEBERGEMENT	105
a) Transmission de la liste des demandeurs au préfet	105
b) Désignation des personnes à des structures d'hébergement, des gestionnaires de logements de transition, de logement-foyers ou d'une RHVS par le préfet, ainsi que les offres d'hébergement, de logements de transition, dans un logement-foyers ou une RHVS par le préfet	106
c) Hypothèses de conflit avec la structure.....	106
X. – LES RECOURS CONTENTIEUX.....	109
1) MODALITES DE LA SAISINE	109
A) <i>Assistance du demandeur par un organisme</i>	109
B) <i>Organisation particulière du greffe et de la juridiction pour ces recours</i>	109
2) RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR	109
2.1 : Contre une décision positive	109
2.2 : Contre une décision négative	110
3) RECOURS SPECIFIQUE DALO EN CAS DE NON MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION POSITIVE DANS LE DELAI	111
4) CONTENTIEUX INDEMNITAIRE ET AUTRES	113
XI. – IMPACTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DALO SUR LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT	114
A) ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DES ACTEURS LOCAUX POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI	114
1°) <i>Services de l'État</i>	114
a) Identification et mobilisation du contingent préfectoral	114
b) Utilisation des informations liées à la mise en œuvre de la loi (recensement des logements indignes, etc.)....	114
B) ÉVOLUTION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	115
C) ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS CONTRACTUELS	115
D) RECHERCHE DE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE MOBILISABLE	115

L'évaluation juridique de la mise en œuvre de la loi DALO en Loire-Atlantique a permis de mettre en lumière plusieurs phénomènes :

- Tout d'abord, l'analyse des décisions émises par la commission de médiation montre que cette commission peut être qualifiée de "légaliste" pour au moins deux raisons¹. D'une part, elle fonde ses décisions sur le droit et non sur l'équité. D'autre part, elle interprète strictement les dispositions de la loi DALO². Cette commission a par conséquent intégré l'idée qu'elle se doit d'être sélective pour être efficace, une interprétation par trop souple de la règle et, par là même, une reconnaissance plus facile du bénéfice du DALO risquant, dans un département qui connaît une situation tendue en matière de logement social, d'obérer l'efficacité et la crédibilité de l'institution.

Cette situation tendue dans l'offre de logements sociaux explique aussi en partie le taux important de saisine, les demandeurs étant tentés de s'adresser à la commission aux fins d'obtenir un logement, ou encore une mutation au sein du parc social.

- Ensuite, l'étude montre que l'application de la loi DALO en Loire-Atlantique a eu aussi des effets incidents. La mobilisation qui s'est produite autour de la mise en œuvre de ce texte a contribué à ce que les acteurs locaux prennent encore un peu plus conscience de la crise du logement social sur le territoire de "Nantes métropole". Cette prise de conscience a concomitamment créé de nouvelles dynamiques, en ce sens que les différentes personnes susceptibles d'intervenir en la matière – services de l'État, travailleurs sociaux, associations, bailleurs sociaux, gestionnaires des structures d'hébergement et d'accueil d'urgence, élus locaux, service hygiène et sécurité – ont retissé des liens aux fins de proposer dans le cadre de la loi DALO ou, le cas échéant, du droit commun de la demande sociale, des solutions adaptées aux personnes en situation de détresse au regard du logement.

¹ Cf. infra, p. 40 et s.

² Cf. infra, notamment pp. 15, 45,85.

Introduction. Matériau analysé : décisions de la commission de médiation de Loire-Atlantique rendues en mars 2009 et en octobre 2009

1.1. En mars 2009 la commission de médiation de Loire-Atlantique s'est réunie deux fois :

- le 3 mars 2009 ;
- le 31 mars 2009.

Elle a examiné 275 recours.

La commission a pris :

- 88 décisions favorables ;
- 119 décisions défavorables ;
- 12 recours ont été ajournés pour complément d'information ;
- 56 recours ont été classés "sans suite".

1.2. En octobre 2009 la commission de médiation de Loire-Atlantique s'est réunie une fois :

- le 6 octobre 2009

Elle a examiné 176 recours.

La commission a pris :

- 47 décisions favorables ;
- 77 décisions défavorables ;
- 3 recours ont été ajournés pour complément d'information
- 49 recours « sans objet ».

1) Lors de la **séance 3 mars 2009**, la commission de médiation de Loire-Atlantique a examiné 126 recours répartis de la manière suivante :

- 5 recours gracieux contre des décisions défavorables de logement ;
- 88 recours en vue d'une offre de logement ;
- 3 recours en vue à la fois d'une offre de logement et d'une offre d'hébergement ;
- 5 recours en vue d'une offre d'hébergement ;
- 22 recours logement ayant fait l'objet d'une attribution avant passage en commission.

Lors de cette séance la commission a pris 35 décisions favorables, 59 décisions défavorables, a ajourné 6 recours pour compléments d'information et 26 recours ont été classés sans suite :

- Décisions favorables :
 - 25 recours en vue d'une offre de logement ;
 - 4 recours logement ont été requalifiés hébergement ;
 - 6 recours en vue d'une offre d'hébergement.
- Décisions défavorables :
 - 57 décisions défavorables en vue d'une offre de logement ;
 - 2 décisions défavorables en vue d'une offre d'hébergement.
- 6 recours ont été ajournés pour complément d'informations.
- 26 recours ont été classés sans suite.

2) Lors de la séance du **31 mars 2009**, la commission de médiation de Loire-Atlantique a examiné 149 recours répartis de la manière suivante :

- 6 recours gracieux contre des décisions défavorables de logement ;
- 105 recours en vue d'une offre de logement ;
- 1 recours en vue à la fois d'une offre de logement et d'une offre d'hébergement ;
- 10 recours en vue d'une offre d'hébergement ;
- 26 recours logement ayant fait l'objet d'une attribution avant passage en commission (25 recours logement et 1 recours hébergement).

Lors de cette séance la commission a pris 53 décisions favorables et 60 décisions défavorables

53 décisions favorables :

- 32 recours en vue d'une offre de logement ;
- 11 recours en vue d'une offre de logement ont été requalifiés en hébergement ;
- 1 retrait d'une décision favorable en vue d'une offre de logement de la commission précédente a été requalifié en hébergement ;
- 9 recours en vue d'une offre d'hébergement.

60 décisions défavorables :

- 55 décisions en vue d'une offre de logement et 5 maintiens de décisions défavorables suite à un recours gracieux

6 recours ont été ajournés pour complément d'information

30 recours ont été classés sans suite.

3) Lors de la séance du **6 octobre 2009** la commission de médiation de Loire-Atlantique a examiné 176 recours répartis de la manière suivante :

- 6 recours gracieux contre des décisions défavorables de logement ;
- 1 recours gracieux contre une décision défavorable hébergement ;
- 97 recours en vue d'une offre de logement ;
- 26 recours en vue d'une offre d'hébergement ;
- 46 recours logement ayant fait l'objet d'une attribution avant passage en commission

Lors de cette séance la commission a pris 47 décisions favorables et 77 décisions défavorables

47 décisions favorables :

- 20 recours en vue d'une offre de logement et un recours gracieux ;
- 9 recours en vue d'une offre de logement ont été requalifiés en hébergement ;
- 17 recours en vue d'une offre d'hébergement.

77 décisions défavorables :

- 65 décisions en vue d'une offre de logement
- 6 en vue d'une offre de logement
- 6 rejets de recours gracieux, dont 1 hébergement

3 recours ont été ajournés pour complément d'information dont 1 recours hébergement

49 recours ont été classés sans objet dont 2 recours hébergement

I. – Institutions et services

1. – La commission de médiation de Loire-Atlantique

La commission de médiation de Loire-Atlantique a été créée par un arrêté préfectoral en date du 28 décembre 2007.

A. – Composition

1) Président (Statut et parcours professionnel)

M. Jeissou

Retraité.

Sous-préfet honoraire

2*) Vice président

M. François Deffrasnes, Directeur à la préfecture de la Loire-Atlantique.

Un nouveau vice-président doit être prochainement élu, M. Deffrasnes ayant démissionné.

3*) Membres

a) Représentants de l'État

La composition de la commission présente ici une certaine particularité, dès lors que le secrétaire de la commission est aussi membre suppléant de cette commission. En règle générale, il participe à chaque réunion de la commission, le titulaire étant excusé.

Cette situation n'est pas sans avantage, dès lors que le secrétaire qui a participé à l'instruction des demandes soumises à la commission est en mesure, le cas échéant, de compléter par oral l'information écrite qui est délivrée aux membres de la commission.

Titulaires :

- M. Barnette. Chef de service à la DDTM de Loire-Atlantique
- M. Deffrasnes. Directeur à la préfecture de Loire-Atlantique
- M. Guimard. Inspecteur à la DDASS de Loire-Atlantique

Suppléants :

- M. Hatchikian. Chef de service adjoint de la DDTM
- M. Dejoie. Attaché à la préfecture de Loire-Atlantique
- Mme Gourvellec. Assistante de service social à la DDASS

b) Représentant du département

Titulaire (élu) :

- M. Robert : vice président du Conseil général de Loire-Atlantique

Suppléant (non élu) :

- Mme Templier : Chef du service solidarité et accès au droit du Conseil général de Loire-Atlantique

c) Représentant des EPCI (accord ou tirage au sort ?)

Il n'y a pas de représentant des EPCI

d) Représentant des communes de Loire-Atlantique

Titulaires (élus) :

- M. Martineau, Conseil municipal de Nantes
- M. Leray, Maire de Chemere

Suppléants (élus) :

- Mme Durand. Adjointe au maire de Sainte-Luce-sur-Loire
- Mme Cochet. Maire du Petit Auverne

e) Représentant des bailleurs sociaux

e1. Un représentant des organismes HLM ou des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux :

Titulaire :

- Mme Brebion. Directrice de la gestion locative et sociale à l'OPAC 44.

Suppléant :

- Mme Carudel. Directrice du patrimoine de la SA « La Nantaise d'habitations ».

e2. Un représentant des autres propriétaires bailleurs

Titulaire :

- Mme Cadenat. Présidente de la chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de Loire-Atlantique (UNPI 44)

Suppléant :

- M. Mallet. Membre de la chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de Loire-Atlantique (UNPI 44)

f) Représentant des structures d'hébergement (Un représentant d'un organisme chargé de la gestion d'une structure d'hébergement, ou d'un logement de transition, d'un logement foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale)

Titulaire :

- M. Hamard. Directeur de l'association « Les eaux vives » (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale des Pays-de-la-Loire)

Suppléant :

- M. Pubert. Directeur de l'Agence de Loire-Atlantique de la société ADOMA

g) Représentant des associations de locataires (Un représentant d'une association de locataires affiliée à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation) :

Titulaire :

- M. Legrand. Confédération nationale du logement. Fédération départementale de Loire-Atlantique

Suppléant :

- Mme Metayer. Union départementale CLCV de Loire-Atlantique (C'est une association de consommateurs et d'usagers)

h) Représentants des associations agréées ou non (deux représentants des associations agréées dont l'objet est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées)

Titulaires :

- M. Tregouët. Directeur de l'association Trajet
- Mme Delaroche. Union départementale des associations familiales de Loire-Atlantique (UDAF 44).

Suppléants :

- M. Rivron. Membre du bureau de l'association « habitat et humanisme Loire-Atlantique » (UDAF).

4*) Vice- présidence et suppléants : définition de règles particulières ?

En cas d'absence, les membres titulaires sont suppléés par les membres désignés à cet effet dans l'arrêté préfectoral créant la commission (article 3).

Le vice-président préside la commission en cas d'absence du président.

5*) Recours à des experts ou des membres des services techniques ; présence en commission ?

La commission, à la différence de son secrétariat, ne fait pas appel à des experts ou à des membres des services techniques. Ceux-ci ne sont jamais présents en commission.

Les experts ou les membres des services techniques interviennent uniquement au cours de la procédure d'instruction des dossiers (cf. infra).

La commission peut aussi ajourner ces décisions pour compléments d'information. Dans ce cas, le sachant est consulté par le secrétariat en amont, mais il n'est pas appelé à présenter ses observations devant la commission (cf. infra).

B. – Modes d'organisation

1) Règlement intérieur

L'article R. 441-13 du CCH prévoit qu'un règlement intérieur « fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission ».

Un règlement intérieur a été adopté par la commission de médiation de Loire-Atlantique, le 1^{er} juillet 2008.

Ce règlement est composé de 18 articles (9 pages au total).

Deux remarques générales sur ce règlement.

1) Il reprend en grande partie les dispositions qui sont contenues dans la loi DALO et dans le décret d'application de cette loi.

Ce règlement intérieur précise :

- L'objet, les missions, la composition, la présidence, et les modalités de saisine de la commission ;
- les conditions de fond que doivent remplir les requérants pour que leur demande de logement ou d'hébergement soit jugée prioritaire et urgente.

L'intérêt de ce texte est de présenter de manière plus synthétique les dispositions légales, même s'il peut paraître parfois redondant sur certains points (par exemple, il reprend mot pour mot l'article R. 441-14 du CCH).

Il présente ainsi de manière plus ordonnée, plus lisible le droit applicable.

2) Ce règlement présente aussi l'avantage de préciser ou de compléter certaines dispositions légales en ce qui concerne :

- le partage égal des voix de la commission ;
- les modalités de convocation des membres de la commission ;
- la périodicité des réunions de la commission (« la commission est réunie en tant que de besoin, en fonction du nombre des requêtes, et au moins une fois par mois »)
- l'obligation d'établir un calendrier prévisionnel de réunions pour l'année en cours
- le contenu du PV de la réunion de la commission, sa signature
- le sort des décisions qui ont été prises par la commission (transmission au préfet dans un délai de cinq jours ; transmission au demandeur dans un délai de 15 jours ; délégation du président au secrétaire pour que ce dernier signe les décisions de la commission) ;

- le rôle du secrétariat (les missions du secrétariat sont très précisément définies)
- la recevabilité des demandes ;
- l'instruction des dossiers (le règlement autorise le secrétariat à contacter différents organismes ou personnes dès lors que l'avis de ces tiers est utile à l'instruction de la demande) ;
- l'éligibilité des demandes ;
- l'obligation de rédiger un rapport annuel ;
- le contenu de ce rapport annuel ;
- la possibilité de requalifier une demande logement en demande hébergement.

Article 1^{er}.

Il définit le siège de la commission : DDTM de Loire-Atlantique.

Article 2. Objet de la commission de médiation

Cet article rappelle :

- les conditions légales dans lesquelles la commission peut être saisie d'une demande de logement
- les conditions légales dans lesquelles la commission peut être saisie d'une demande d'hébergement
- que la commission désigne les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaire
- la procédure d'attribution de logement (transmission de la liste des personnes reconnues prioritaires par la commission ; le préfet désigne les personnes à un organisme bailleur ; le préfet utilise le cas échéant ses droits de réservation).

Article 3. Compétence géographique

Ensemble du territoire de Loire-Atlantique.

Article 4. Composition et Présidence

Rappel des règles législatives et réglementaires applicables à la composition et à la présidence de la commission.

Le règlement intérieur ajoute simplement que « chaque membre titulaire peut se faire représenter par son suppléant désigné dans l'arrêté préfectoral ».

Article 5. Délibération de la commission et règles de Quorum

Cet article rappelle là encore certaines règles fixées à l'article R. 441-13 du CCH :

« 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 ».

Il précise que « la commission prend des décisions favorables ou défavorables sur le caractère prioritaire des demandes 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, adoptées à la majorité des voix des membres présents ».

Cet article précise aussi « qu'en cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante ».

Article 6. Convocation.

Cet article précise :

- la périodicité des réunions de la commission (« la commission est réunie en tant que de besoin, en fonction du nombre des requêtes, et au moins une fois par mois ») ;
- l'obligation d'établir un calendrier prévisionnel de réunions pour l'année en cours ;
- les modalités de la convocation (travail effectué par le secrétariat, convocation au moins dix jours avant la réunion, convocation doit contenir certaines informations, heure, date, lieu, ordre du jour...) ;
- les règles à suivre si le titulaire ne peut pas participer à la réunion.

Article 7. Réunion de la commission

Cet article régit le fonctionnement même de la commission au cours des séances :

- la commission ne délibère que sur les dossiers ou questions inscrits à l'ordre du jour ;
- la commission peut entendre toute personne dont elle juge l'audition utile ;
- la feuille de présence ;
- il est aussi précisé que les demandes formulées devant la commission sont présentées par le secrétariat de la commission sur la base d'une fiche-type ;
- Il régit aussi le contenu du procès-verbal de la réunion et sa forme (rédigé par le secrétariat, il est signé par le secrétaire de la commission après avis du président, il doit être transmis aux membres de la commission...).

Il régit enfin la suite de la procédure, c'est-à-dire le sort des décisions qui ont été prises par la commission :

- Le président doit ainsi, dans un délai de cinq jours, transmettre au préfet, la liste des demandeurs prioritaires pour l'attribution d'un logement et la liste des demandeurs prioritaires pour un accueil dans une structure d'hébergement
- Le secrétariat doit aussi notifier au demandeur la décision de la commission signée du président dans un délai de 15 jours. Ici, le président a donné délégation au secrétaire de la commission pour qu'il signe, au nom du président, les décisions notifiées aux demandeurs.

Article 8. Rôle de la commission

Après avoir rappelé que la commission est une instance décisionnelle, cet article, pour l'essentiel, ne fait que reprendre des dispositions qui figurent déjà dans la loi ou le règlement.

Il rappelle et précise que :

- La commission apprécie la bonne foi des demandeurs, se prononce sur le caractère prioritaire des demandes et l'urgence de l'hébergement ou du logement, en tenant compte des démarches précédemment effectuées ;
- La commission peut désigner comme prioritaire une personne qui ne répond pas aux critères légaux (cette possibilité a été utilisée une seule fois en Loire-Atlantique)
- La commission peut déterminer les caractéristiques du logement à attribuer... (ce qu'elle ne fait jamais en pratique, du moins dans le corps de la décision) ;

- Elle peut faire des propositions d'orientation aux demandeurs non prioritaires (ce pouvoir n'est que très rarement utilisé) ;
- Qu'elle peut requalifier une demande logement en demande hébergement ;
- Que sa décision doit être motivée ;
- Qu'elle transmet au préfet la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement ou un hébergement.

Article 9. Saisine de la commission

Il définit les conditions de saisine de la commission en précisant :

- 1) l'adresse où la lettre de saisine doit être adressée ;
- 2) le contenu de la lettre de saisine (Ce texte reprend les dispositions légales de l'article R. 441-14). Il est ainsi rappelé que le demandeur doit :
 - remplir le formulaire ministériel et de le signer ;
 - préciser l'objet et les motifs du recours ainsi que ses conditions de logement et d'hébergement ;
 - joindre les pièces justificatives : les demandes de logement effectuées antérieurement ;
 - mentionner le cas échéant, l'existence d'un arrêté d'insalubrité, de péril ou de fermeture administrative affectant son logement ou d'une procédure engagée à cet effet.

« La qualité des pièces transmises doit permettre à la commission de caractériser en fait et en droit la situation du demandeur et d'apprécier le caractère prioritaire et urgent du relogement ou de l'hébergement ».

L'article rappelle aussi que le demandeur peut se faire assister :

- par une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ;
- ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion agréées par le préfet du département³.

Il rappelle aussi que la réception donne lieu, au plus tard sous 15 jours, à la délivrance d'un AR par le secrétariat de la commission et dont la date fait débuter les délais définis aux articles R. 441-15 et R. 441-18.

Article 10. Rôle du secrétariat de la commission

Cet article définit très précisément les missions du secrétariat de la commission.

Il précise notamment que le secrétariat :

- vérifie que le formulaire est complètement rempli et accompagné des pièces justificatives nécessaires ;
- adresse l'accusé de réception défini à l'article 9 pour les dossiers complets ;
- peut demander l'avis d'autorités extérieures à la commission (pour faciliter la prise de décisions) ;
- notifie aux demandeurs les décisions de la commission ;
- notifie au préfet la liste des personnes dont le logement a été déclaré prioritaire

³ En pratique, le demandeur est bien plus souvent assisté par un travailleur social (cf. infra).

- participe aux séances de la commission...

Article 11. Recevabilité des demandes

Décrit les hypothèses dans lesquelles le dossier n'est pas enregistré et doit être retourné au demandeur :

- en l'absence du formulaire requis
- ou si les informations obligatoires prévues dans le formulaire ne sont pas données.

Ici, le secrétariat a aussi pour mission de vérifier que les conditions réglementaires d'accès au logement social sont remplies par le demandeur.

Avant d'enregistrer la demande, le secrétariat s'assure, en liaison avec les services de la préfecture, de la situation régulière des personnes de nationalité étrangère au regard du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Article 12. Instruction des dossiers

Ici, le règlement autorise le secrétariat à faire appel à des tiers – services de l'État, des collectivités locales, organismes au fait de la situation sociale du demandeur, travailleur social... – pour obtenir des informations nécessaires à l'instruction de la demande.

Le secrétariat peut aussi dans certaines circonstances, qui sont définies, demander des informations aux bailleurs sociaux (si le demandeur par exemple a déjà été hébergé par un bailleur social, s'il a refusé une proposition de logement, ...)

Cet article règle aussi la question des demandes d'informations complémentaires.

Le secrétariat peut demander toutes pièces d'informations complémentaires.

Toutefois cette demande de pièces complémentaires n'a pas pour effet de proroger ou de suspendre le délai dans lequel la commission doit rendre sa décision.

Article 13. Éligibilité des demandes

La commission peut rejeter le dossier ou ajourner l'examen du dossier, en l'absence d'éléments d'information suffisants pour pouvoir apprécier la situation du demandeur, et ceci sans que des démarches d'investigation complémentaire soient nécessairement effectuées.

Cette décision sera motivée par l'absence d'éléments d'information suffisants pour pouvoir caractériser en fait et en droit la situation du demandeur et apprécier le caractère prioritaire et urgent du relogement ou de l'hébergement.

Article 14. Examen des requêtes lors des réunions de la commission

Les dossiers sont présentés à la commission par le secrétariat.

En principe, le secrétariat propose une décision (demande prioritaire ou non prioritaire).

À cet effet le secrétariat tient compte des éléments de jurisprudence qui se dégagent des premières décisions prises par la commission de médiation ou par les décisions de la juridiction administrative statuant en matière contentieuse.

Ensuite, cet article reprend les dispositions de l'article R. 441-14-1.

Article 15. Suivi des décisions de la commission de médiation

Le préfet doit rendre compte à la commission des logements et hébergements effectués pour les personnes ayant reçu une décision favorable de la part de la commission.

Article 16. Compte rendu d'activité de la commission

Obligation d'établir un compte rendu d'activité dans un rapport annuel.

Décrit le contenu de ce compte rendu.

Article 17. Modification du règlement intérieur

Il peut être modifié par la commission.

L'article rappelle que le règlement a déjà été modifié.

Celui du 1^{er} juillet 2008 remplace celui adopté les 6 février et 18 mars 2008.

Article 18. Confidentialité.

Elle s'étend aux informations nominatives et non nominatives.

2) Existence d'une doctrine

(On entendra par doctrine un certain nombre de principes ou de typologies (écrits ou non) utilisés par la commission à la fois pour faciliter et homogénéiser les décisions qu'elle rend)

2.1. La commission de médiation de Loire-Atlantique n'a pas, par écrit, établi une doctrine, ou encore dégagé des principes ou des typologies pour faciliter et homogénéiser les décisions qu'elle rend.

Il n'en demeure pas moins que l'analyse de ses décisions montre l'existence d'une ligne de conduite dans l'interprétation des dispositions de la loi DALO et de son décret d'application. De même l'opération de qualification des faits au regard du droit applicable obéit elle aussi à certains principes directeurs. Il existe en effet une grande cohérence entre les décisions qui ont été rendues en mars et en octobre 2009, ce qui montre en creux que la commission s'appuie sur des précédents ou, dit autrement, sur des règles d'interprétation ou de qualification qu'elle a elle-même dégagées aux fins d'émettre ses décisions. Ces principes non écrits visent à faciliter la prise de décision, à homogénéiser les décisions qui sont émises, mais aussi à contenir les décisions positives aux seules situations légales qui répondent bien aux critères légaux.

2.2. Dans une certaine mesure, l'étude entreprise permet de mettre en lumière les principes d'interprétation ou de qualification qui ont ainsi été dégagés sachant que, d'une manière générale, la commission s'attache toujours davantage à la lettre de la loi DALO qu'à son esprit ou à sa philosophie⁴.

- il a ainsi été constaté que la commission de médiation, lorsqu'elle apprécie le caractère prioritaire et urgent de la demande du requérant, accorde une très grande importance au fait que celui-ci ait refusé une proposition adaptée de logement social. D'une manière quasi-systématique, elle rejette le recours du demandeur lorsque celui-ci a refusé une et, *a fortiori*, plusieurs propositions de logement social adapté. En mars et en octobre 2009, cet argument a ainsi souvent été invoqué par la commission pour justifier son refus de faire droit à la demande. Dans ce cas, la commission considère en effet que la condition légale tenant au

⁴ Cf. infra 76.

caractère urgent et prioritaire de la demande n'est pas remplie, le requérant n'étant pas dans une situation d'urgence, dès lors qu'il a refusé un logement adapté.

Sur cette notion de logement adapté, la commission a une vision administrative de sa fonction, celle-ci ne cherchant pas apparemment à savoir si le refus du logement social est ou non fondé. Les raisons invoquées par le requérant pour justifier son refus – insécurité du quartier, insalubrité du logement proposé, éloignement du travail... – ne sont pas abordées. Là encore cette position de la commission peut s'expliquer par le souci de prendre en compte la pénurie de logements sociaux à laquelle est confronté le département, cette situation ne permettant pas à la commission de médiation de faire droit à des demandes qui ne relèvent pas de l'urgence de l'urgence.

- Il a également été observé que le critère légal tenant au délai anormalement long est utilisé par la commission pour conforter les décisions qu'elle prend au titre d'un autre critère DALO – logement sur-occupé ; dépourvu de logement... – le premier venant en quelque sorte soutenir le second. Par exemple, la commission sera d'autant plus encline à désigner un requérant comme prioritaire et devant être logé d'urgence lorsque celui-ci est hébergé dans une structure d'hébergement depuis plus de six mois qu'il est en situation de délai anormalement long. Il faut néanmoins souligner qu'ici il n'y a jamais cumul de critères, la commission n'exigeant pas pour reconnaître le caractère urgent et prioritaire de la demande que le requérant soit en délai anormalement long et réponde à une autre situation légale.

- L'analyse des décisions révèle aussi que la commission a dégagé certaines lignes directrices pour apprécier la situation du demandeur au regard du logement dont il peut disposer en vertu de l'obligation alimentaire. Les paramètres qui sont ici utilisés par la commission pour décider si le demandeur bénéficie ou non d'un logement parce qu'il est hébergé chez ses parents sont relativement bien identifiés.

- Il a également été constaté que la commission a défini une ligne de conduite à tenir quant à l'application des dispositions légales qui l'autorisent, si la situation du demandeur le justifie, de désigner, par une décision spécialement motivée, comme prioritaire une personne ne répondant pas complètement aux caractéristiques définies par le décret. Ces dispositions ne sont quasiment jamais appliquées en Loire-Atlantique, par crainte de la commission, nous semble-t-il, de s'engager dans une interprétation par trop extensive des dispositions de la loi et, par suite, de désigner comme prioritaire des personnes que l'État aura des difficultés à reloger faute de logements disponibles. La crainte ici est que la mise en œuvre de ces dispositions suscite une certaine fuite en avant dans l'application du dispositif DALO tout en alimentant la critique des bailleurs sociaux⁵. En outre, la commission revendique très clairement une "approche juridique" du dispositif, l'équité n'étant pas ici pris en considération sauf, peut-être, pour situations dramatiques qui n'entreraient pas pleinement dans le cadre de la loi⁶.

2.3. L'on constate également que pour l'instruction des demandes, le secrétariat de la commission – et parallèlement la commission – est très soucieux de prendre en compte les premiers éléments de jurisprudence qui se dégagent des décisions prises par les autres commissions de médiation ou des jugements des tribunaux administratifs.

À cet effet le site « questions-réponses » du ministère du logement et le document ministériel relatif aux bonnes pratiques des commissions de médiation sont très utilisés.

⁵ Cf. infra p. 59.

⁶ Ibid.

3) Fréquence des réunions

La fréquence des réunions est régie par l'arrêté du 28 décembre 2007 du préfet de Loire-Atlantique qui, sur ce point, est très souple.

Il est en effet précisé que « la commission se réunit en tant que de besoin sur convocation du Président » (article 4).

En pratique, la commission se réunit une fois par mois.

Ainsi en 2008 la commission de médiation s'est réunie chaque premier mardi de mois pour examiner entre 120 et 130 recours.

En 2009, le nombre de recours examinés par la commission de médiation a augmenté. À chaque séance la commission examine entre 142 et 168 dossiers.

Il est arrivé une seule fois que la commission se réunisse deux fois par mois.

Ainsi au mois de mars 2009 (mois qui a été choisi pour analyser les décisions de la commission de médiation), la commission s'est réunie le 3 mars 2009 et le 31 mars 2009. Si la commission s'est ainsi réunie deux fois s'était pour tenir compte des vacances d'avril. Il n'y a pas eu de séance en avril.

4) Existence de pré-commissions : composition

Il n'existe pas de pré-commission.

Ajoutons que le président n'organise pas de réunion avec le service instructeur avant les séances de la commission, et ceci afin de faire le point sur les dossiers qui seront débattus en séance.

Cette absence de pré-commission témoigne d'un certain respect de la collégialité de la commission, de sa diversité.

Elle paraît aussi d'autant moins nécessaire que le secrétariat fait un travail d'instruction exhaustif.

Il n'en demeure pas moins que dans les jours qui précèdent les séances de la commission, le secrétaire et un représentant du service instructeur se réunissent pour faire le point sur les dossiers qui soulèvent des problèmes particuliers. Il s'agit de tenter d'émettre une proposition de décision sur des dossiers pour lesquels le service instructeur a estimé ne pas disposer de suffisamment d'éléments pour se prononcer.

C. – Relations extérieures de la commission

1) mise en réseau avec d'autres commissions

Il n'y a pas de mise en réseau avec d'autres commissions.

Parfois des contacts sont établis entre la commission de Loire-Atlantique et d'autres commissions. C'est le cas lorsqu'un recours a été déposé dans plusieurs départements. Aujourd'hui, il n'est plus possible de déposer un recours dans plusieurs départements.

2) avec le ministère

Les problèmes d'interprétation que rencontre la commission ou le secrétariat sont en règle générale soumis aux services du ministère, en particulier, celui qui gère le logiciel DALO.

Le secrétariat utilise également le site « questions-réponses » qui a été mis en place par le ministère, et ceci afin d'interpréter au plus juste les dispositions de la loi DALO.

3) avec d'autres instances locales

Tout au long de la procédure d'instruction le secrétariat de la commission de médiation entretient des relations très étroites :

- Avec les services de la préfecture :
 - Bureau de la réglementation et des libertés publiques
 - Service des expulsions en matière de logement
 - Service qui gère le contingent préfectoral
- La DDASS. Selon le rapport d'activités « cette collaboration des services de l'État entre eux est un atout indéniable pour atteindre l'objectif fixé par le droit au logement opposable et garantir à chacun l'accès à un logement décent et indépendant ou à un hébergement ».
- La Ville de Nantes
 - Services sociaux
 - Service d'hygiène (qui constate l'insalubrité ou la non-décence des logements)
- Le conseil général (services sociaux)
- Les travailleurs sociaux issus de différents organismes
- Les bailleurs sociaux

Ces différents services sont fréquemment sollicités pour obtenir des informations précises sur la situation du demandeur.

Parfois ce sont ces services sociaux qui rédigent le recours pour le compte du demandeur.

2. – Secrétariat de la commission

Le secrétariat – qui est assuré par la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture depuis le 1^{er} janvier 2008 – joue un rôle central dans la mise en œuvre de la loi DALO. Après s'être livré à une instruction minutieuse des recours DALO, ce secrétariat émet en effet une proposition de décision qui, dans la quasi-totalité des cas, est suivie par la commission de médiation. Le service instructeur apparaît ainsi comme la clef de voûte du dispositif : composé d'un personnel très impliqué dans l'application de ce texte, ce service fournit à la commission des dossiers complets qui facilitent la prise de décision.

A. – Composition

1° Service responsable

Le secrétariat de la commission de médiation est assuré par l'unité Droit au logement opposable de la DDTM (Service Bâtiment-Logement)

2° Nombre de personnes affectées

Il est composé de cinq personnes

Le service est en sous-effectif au regard du nombre de recours reçus.

3° Niveau de qualification des personnes

Un chef d'unité et deux instructeurs.

Deux autres personnes de catégorie C assurent le secrétariat.

B. – Rôle

Le rôle du secrétariat de la commission de médiation a été défini très précisément par le règlement intérieur qui a été adopté en séance de la commission de médiation du 1^{er} juillet 2008 (notamment aux articles 10, 11 et 12)

1° Réception et enregistrement des dossiers

Cette fonction a été confiée au secrétariat de la commission.

Plus précisément, il a pour mission :

- de recevoir et d'enregistrer les requêtes des demandeurs établies selon les formulaires en vigueur (hébergement ou logement) ; Avant d'enregistrer la demande, le secrétariat s'assure en particulier, en liaison avec le service de la préfecture, de la situation régulière des personnes de nationalité étrangère au regard des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- de vérifier que le formulaire est signé, complètement rempli et accompagné des pièces justificatives nécessaires (Le dossier n'est pas enregistré en l'absence du formulaire requis ou si les informations obligatoires prévues dans le formulaire ne sont pas données) ;
- de retourner la demande au requérant avec soit le formulaire, si celui-ci est absent, soit le document à compléter avec les informations obligatoires ;
- d'adresser aux demandeurs l'accusé de réception du dossier qui a été transmis à la commission. Cet AR fait courir les délais définis aux articles R. 441-15 et R. 441-18 (art. R. 441-14).

Organisation du service chargé de la réception des dossiers :

- deux personnes ;
- Accueil téléphonique les lundi, mardi, jeudi et vendredi matin de 9h à 11h30 ;
- Contact : Commission-mediation.SBL.DDEA-44@equipement-agriculture.gouv.fr
- Le formulaire de saisine de la commission de médiation de Loire-Atlantique peut être téléchargé sur internet (formulaire logement et formulaire hébergement)
- Le formulaire peut également être retiré auprès de la préfecture, des sous-préfectures, de la DDASS et de la DDTM.

2° Instruction des dossiers

L'instruction des dossiers logement⁷ est réalisée directement par le secrétariat de la commission de médiation.

Le règlement précise la mission qui est ici confiée au secrétariat.

Pour instruire les dossiers le secrétariat peut faire appel, en tant que de besoin :

⁷ L'instruction des dossiers hébergements est réalisée par la DDASS.

- aux services compétents de l'État, des collectivités territoriales ;
- ou à des personnes ou organismes pour faire les constatations sur place ou l'analyse de la situation sociale du demandeur nécessaires à l'instruction.

Le secrétariat peut ainsi faire appel – ce qu'il fait d'ailleurs très régulièrement – à un travailleur social aux fins d'obtenir des informations sur la situation sociale du demandeur, ou aux services compétents de la DDASS, ou de la préfecture selon le motif de la demande (dépourvu de logement, expulsion, logement insalubre...).

Dans le cadre de l'instruction des dossiers, le secrétariat peut également demander des informations complémentaires aux bailleurs sociaux sur le demandeur, mais seulement dans les situations suivantes :

- le demandeur est déjà logé par un bailleur social ou a déjà été logé par un bailleur social,
- le demandeur a déjà fait l'objet d'une proposition de logement par un bailleur social et a refusé cette proposition ou n'y a pas répondu ;
- le demandeur a fait l'objet d'une proposition de logement par un bailleur social, sur laquelle la commission d'attribution du bailleur a formulé un refus.

D'une manière plus générale, le règlement intérieur indique également que « le secrétariat, le service instructeur ou la commission peuvent, s'ils le jugent nécessaire, demander toutes pièces d'informations complémentaires au demandeur ou à toute personne susceptible d'apporter des éléments d'informations sur ce dossier ».

Toutefois, cette demande d'informations complémentaires n'a pas pour effet de proroger ou de suspendre le délai susvisé à l'article 2 dans lequel la commission doit rendre sa décision.

3° Autres missions

Le rôle du secrétariat ne se limite pas à l'enregistrement et à l'instruction des recours.

Le Secrétariat à d'autres missions.

3. 1. En amont de la réunion de la commission de médiation :

- il établit un calendrier prévisionnel semestriel des commissions qu'il diffuse à l'ensemble des membres de la commission ;
- il prépare les convocations des membres de la commission ;
- il transmet aux membres de la commission la liste des dossiers à examiner à la prochaine commission.

3.2. Lors de la réunion de la commission :

- Il assiste aux séances de la commission ;
- Il présente les dossiers aux membres de la commission en indiquant si ces dossiers relèvent d'une demande de logement ou d'une demande d'hébergement ;
- Pour chaque dossier il formule en principe une proposition de décision (demande prioritaire ou non prioritaire). Dans certaines circonstances, il peut aussi s'abstenir en ne formulant aucune proposition de décision. En règle générale, lorsque le secrétariat s'abstient c'est par manque d'information, ou encore parce qu'il a conscience que la prise de décision au sein de la commission ne sera pas consensuelle, que le dossier va susciter des avis partagés. Le secrétariat cherche ainsi à ne pas influencer sur la décision à prendre, à laisser le champ libre à la discussion.

- La présence des membres du secrétariat lors des séances de la commission n'est pas sans avantage : elle leur permet de compléter par oral l'information écrite qui est délivrée aux membres de la commission.

3.3. En aval de la réunion de la commission :

- il rédige le procès-verbal de la séance. Celui-ci doit comporter la date, l'heure, le lieu de la commission, les membres présents, l'ordre du jour, les décisions rendues par la commission sur les demandes. Le PV est signé par le secrétaire de la commission après avis du président.
- Il transmet le PV aux membres de la commission
- Il notifie au demandeur les décisions de la commission de médiation dans un délai de 15 jours (les décisions sont signées par le secrétaire de la commission au nom du président)
- Il notifie au préfet la liste des demandeurs qui ont été reconnus prioritaires pour l'attribution d'un logement et la liste des demandeurs prioritaires pour un accueil en structure d'hébergement.
- Il instruit, liquide et transmet les états de frais de déplacement des membres de la commission.
- Il suit l'exécution de la décision favorable qui a été rendue par la commission de médiation. Autrement dit, il suit les offres d'hébergement ou de logement qui sont proposées par les bailleurs sociaux aux personnes dont la demande a été reconnue prioritaire et urgente.

3. - Autres services de l'État

D'autres services de l'État participent à la mise en œuvre de la loi DALO.

3.1. Services de la préfecture

Différents services de la préfecture participent indirectement à l'instruction des recours DALO. En effet les services suivants sont fréquemment interrogés par le secrétariat de la commission afin de mieux cerner la situation sociale du requérant au regard de la loi :

- Bureau de la réglementation et des libertés publiques (vérification du titre de séjour du demandeur) ;
- Service des expulsions en matière de logement (vérifie si la force publique va être utilisée pour expulser le demandeur) ;
- Service qui gère le contingent préfectoral (ce service est susceptible d'informer le secrétariat sur la situation sociale du demandeur lorsque ce dernier a fait l'objet d'une inscription au contingent préfectoral).

Les services de la préfecture sont aussi directement impliqués lors de la phase d'attribution de logement ou d'hébergement à des personnes dont le relogement a été déclaré prioritaire par la commission de médiation.

3.2. DDASS

Le service instructeur peut également être appelé à contacter les travailleurs sociaux de la DDASS, afin d'obtenir des informations sur la situation sociale du demandeur.

En outre, c'est la DDASS qui instruit les demandes hébergements. C'est une assistante sociale de la DDASS qui effectue ce travail en lien avec le secrétariat de la commission. Cette

coopération ne soulève pas de problèmes majeurs, le service de la DDASS et le secrétariat étant en règle générale d'accord sur la proposition de décision.

3.3. DDTM Service juridique

Le service juridique de la DDTM est chargé du suivi du contentieux DALO. C'est ce service qui après avoir réceptionné les mémoires des requérants rédige les mémoires en lien avec le secrétariat.

II. – Saisine de la commission

1. – Information des publics concernés

(Systèmes d'information mis en place par le préfet pour les bénéficiaires potentiels

Association des départements, communes et EPCI à ce dispositif)

L'information des publics concernés reste aujourd'hui une question épineuse. D'un côté, une information trop développée risque d'entraîner une multiplication de recours pas toujours justifiés et, ainsi, d'encombrer inutilement la commission. De l'autre, l'insuffisance d'information présente l'inconvénient d'écarter du dispositif des personnes qui en ont besoin.

En Loire-Atlantique, l'information est principalement diffusée à partir du site internet de la DDTM Loire-Atlantique ainsi que celui de la préfecture. Ces sites contiennent les informations DALO à destination des publics concernés.

Le site de la DDTM auquel renvoie celui de la préfecture indique :

- la définition du droit au logement opposable ;
- les personnes qui peuvent saisir la commission ;
- les modalités de saisine de la commission (formulaire, adresse du secrétariat...) .
- les coordonnées et les heures d'ouverture du service chargé de renseigner les personnes intéressées.

Ce dispositif d'information présente certaines limites, dès lors que les dossiers de saisine de la commission révèlent que la plupart du temps les demandeurs n'ont pas d'ordinateur. Les lettres qui accompagnent le formulaire de saisine de la commission et dans lesquelles le demandeur explique sa situation sont quasiment toutes manuscrites. Sur les 275 dossiers examinés en mars 2009, nous avons relevé seulement deux lettres qui avaient été rédigées et imprimées à partir d'un ordinateur. En octobre 2009, la tendance est la même.

Les dossiers et les entretiens avec le secrétariat révèlent également que l'information des bénéficiaires potentiels du DALO passe fréquemment par les travailleurs sociaux, ce qui montre en creux qu'un travail important de diffusion du dispositif a été effectué auprès des services intéressés, notamment par le secrétariat de la commission. En effet, il n'est pas exceptionnel que la commission soit saisie à l'initiative ou sur les conseils d'un travailleur social. L'information est donc très bien passée auprès des travailleurs sociaux ceux-ci servant en quelque sorte de relais entre la commission et les personnes qui ne parviennent pas à faire prendre en compte leur demande de logement par les voies normales. Reste que l'information qui a ainsi été diffusée paraît ne pas toujours avoir été suffisamment bien comprise, en ce sens que les travailleurs sociaux peuvent être tentés de saisir la commission des demandes de toutes les personnes mal logées, alors même que ces demandes ne relèvent pas toutes de la loi. Ajoutons, que les associations ont également été très largement informées du dispositif aux fins qu'elles incitent les bénéficiaires potentiels à saisir la commission.

Dans son dernier rapport annuel, le comité de suivi de la loi DALO préconise d'organiser et de renforcer l'information des personnes concernées notamment en diffusant massivement dans les préfectures, les services sociaux, les mairies et les associations les documents d'information sur le DALO.

Notons encore que le trop plein d'information est susceptible de nuire au bon fonctionnement du dispositif. Ainsi le fait d'indiquer à la personne qui s'inscrit dans le fichier commun de la demande sociale qu'il peut saisir la commission de médiation d'un recours DALO – s'il est en délai anormalement long, ou encore sans condition de délai s'il remplit l'un ou l'autre des critères légaux – a provoqué un afflux de demandes qui sont loin d'être toutes justifiées. En outre, ces demandes, qui vont être instruites par le secrétariat, sont bien souvent transmises à la commission sans que le demandeur ait rempli le formulaire. Le secrétariat se voit donc obliger de demander au requérant de remplir le formulaire, ce qui alourdit d'autant la tâche de la commission.

2. -Assistance du demandeur

A. - Services sociaux

L'étude des dossiers relatifs aux décisions prises par la commission de médiation de Loire-Atlantique en mars 2009 révèle qu'il n'est pas exceptionnel que les demandeurs soient assistés par des services sociaux. Bien souvent, les demandeurs saisissent la commission sur les conseils d'un travailleur social, ou d'une structure d'hébergement.

Il arrive également que le dossier soit rempli avec l'aide d'un travailleur social qui, dans ce cas, n'hésite pas à joindre un résumé du dossier social à la demande pour appuyer cette dernière.

En Loire-Atlantique, les services sociaux paraissent donc suffisamment mobilisés pour assister les demandeurs.

L'origine des travailleurs sociaux qui assistent ainsi les requérants est très diverse (cf. infra).

L'étude des dossiers déposés ainsi que des décisions de la commission révèlent également que l'argumentation qui est développée par les travailleurs sociaux pour appuyer la demande DALO n'est pas toujours suivie par la commission de médiation. Ainsi, en octobre 2009 sur 21 demandes appuyées par les travailleurs sociaux (demandes "logement"), seules 7 demandes ont abouti à une décision favorable :

- aff. 686 : rejet malgré l'appui de l'assistante sociale du département pour une demande de mutation du fait de conflit avec le mari ;
- aff. 645 : rejet malgré l'appui de l'assistante sociale qui invoquait le fait que le logement du demandeur n'était pas du tout adapté à son handicap ;
- aff. 660 : rejet malgré l'appui de l'assistante sociale qui invoquait que la superficie du logement n'était pas adaptée à la famille ;
- aff. 632 : rejet malgré l'appui de l'assistante sociale qui invoquait que le requérant n'avait pas de logement (il avait refusé une proposition de logement) ;
- aff. 621 : rejet malgré l'appui d'un TS qui invoquait l'exiguïté du logement ;
- aff. 572 : rejet malgré l'appui d'un TS qui invoquait l'indécence du logement ;
- aff. 685 : rejet malgré l'appui d'un TS, menacé d'expulsion mais avait refusé une proposition de logement social ;
- aff. 651 : rejet malgré l'appui d'un TS, menacé d'expulsion, mais le bail avait été tacitement reconduit ;
- aff. 687 : rejet malgré l'appui d'un TS, est hébergé depuis moins de 18 mois dans un logement de transition ;
- aff. 657 : rejet malgré l'appui d'un TS, est hébergée depuis moins de 18 mois dans un logement de transition ;

- aff. 689 : rejet malgré l'appui d'un TS, est hébergée depuis moins de 18 mois dans un logement de transition ;
- aff. 680 : rejet malgré l'appui d'un TS, pas de preuve de l'indécence du logement ;
- aff. 637 : rejet malgré l'appui d'un TS, a intégré un logement au moment où la commission s'est réunie ;
- aff. 656 : rejet malgré l'appui d'un TS, pas de titre de séjour ;
- aff. 608 : appui du TS, demande reconnue urgente et prioritaire ;
- aff. 604 : appui du TS, violences conjugales, a dû quitter le domicile, demande reconnue prioritaire ;
- aff. 613 : appuis du TS ; demande reconnue prioritaire et urgente ;
- aff. 666 : appui du TS ; demande prioritaire et urgente (rapports contradictoires sur les capacités de la requérante à gérer un logement) ;
- aff. 670 : appui du TS ; demande reconnue prioritaire et urgente ;
- aff. 599 : appui du TS ; demande reconnue prioritaire et urgente ;
- aff. 631 : appui du TS ; demande reconnue prioritaire et urgente ;

B. – Organisme bénéficiaire de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévu à l'article L. 365-3

Problème : Quels sont ces organismes (pas clair) ?

C. – Association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion (CCH, art. R. 441-13-1)

Les associations qui mènent de façon significative des actions d'insertion ou en faveur du logement des personnes défavorisées peuvent être agréées dans un département.

En Loire-Atlantique trois associations ont, jusqu'ici, été agréées par le préfet de Loire-Atlantique.

Le préfet a considéré que ces associations remplissaient les conditions légales pour obtenir l'agrément, celles-ci œuvrant dans les domaines du logement des personnes défavorisées, de l'insertion et de la défense des personnes en situation d'exclusion.

Ont ainsi été agréées pour assister, dans leur démarche, les personnes qui exercent un recours devant la commission de médiation de Loire-Atlantique :

- l'Union départementale des associations familiales (UDAF) de Loire-Atlantique (arrêté du 4 février 2008) ;
- l'association « une famille un toit 44 » (26 janvier 2009) ;
- l'association « ANEF 44 – Francisco Ferrer » (4 mai 2009 ; notons que cette association n'a pas attendu d'être agréée pour aider les demandeurs à déposer des dossiers logement ou hébergement).

Reste qu'il ressort des dossiers qu'il est bien plus fréquent qu'un demandeur soit assisté par un travailleur social que par une association agréée, ce qui montre l'importance du rôle de ces services dans la mise en œuvre du dispositif.

D. – Autres

Les dossiers examinés révèlent que d'autres associations – non agréées – interviennent pour assister dans leur démarche les personnes qui exercent un recours devant la commission de médiation.

Notons encore que jusqu'à une période encore récente, les structures d'hébergement avaient également tendance à inciter et à aider les personnes hébergées dans ces structures à saisir la commission de médiation. Il a été mis un terme à ces pratiques, dès lors que la voie normale est en principe que ses structures aident les personnes qui sont en mesure de gérer un logement à obtenir un logement HLM via la DDASS.

3. – Notion de dossier exploitable

Sur cette question, nous avons analysé en mars 2009 plus d'une trentaine de courriers par lesquels le secrétaire de la commission de médiation de Loire-Atlantique a réclamé aux requérants des pièces manquantes ou complémentaires.

Au final, il apparaît que près de 15 % des dossiers ont fait l'objet d'une demande de pièces complémentaires (ce qui représente un travail supplémentaire pour le secrétariat).

Ces chiffres sont désormais loin de représenter la réalité.

L'analyse des dossiers des décisions rendues en octobre 2009 révèle que plus de 78 courriers – sur 143 affaires "logement" – ont été adressés par le secrétariat aux demandeurs :

- soit parce que le formulaire n'avait pas été rempli complètement ;
- soit parce qu'il manquait des pièces justificatives obligatoires.

L'incomplétude des dossiers s'est encore aggravée après la mise en service du nouveau formulaire. Ainsi, en 2010, 80 % des dossiers étaient incomplets, ce qui a obligé le secrétariat à adresser une demande de pièces complémentaires au requérant, ou encore une demande en vue que le requérant remplisse correctement le formulaire⁸.

Ceci a pour effet d'alourdir encore un peu plus le travail du secrétariat.

3.1. Modalités de demande de pièces manquantes ou complémentaires

Le règlement intérieur de la commission de médiation de Loire-Atlantique autorise le secrétariat de la commission – mais aussi la commission – à demander, s'il le juge nécessaire, « toutes pièces d'information complémentaires au demandeur » (article 12).

Ces pièces sont demandées par le secrétaire au nom du président.

En règle générale, le secrétaire adresse l'accusé de réception relatif à la demande et, dans le même courrier, demande des pièces complémentaires.

3.1.1. Mars 2009.

Il peut s'agir des pièces suivantes :

- Copie de la carte nationale d'identité (délai de 45 jours ; bien que ce document soit indiqué dans la demande de logement elle n'a pas été jointe) ;
- La copie intégrale du livret de famille (21 jours ; dans d'autres affaires 14 jours) (c'est une demande qui revient très souvent) ;
- La copie intégrale du livret de famille de la requérante après la naissance de son enfant ;

⁸ Cf. infra, p. 32.

- Le contrat de location mentionnant la superficie du logement du demandeur ou l'attestation du bailleur la mentionnant (16 jours ; dans d'autres affaires 14 et 17 jours)
- La copie du courrier du propriétaire informant le demandeur que son bail ne sera pas renouvelé et la copie intégrale du livret de famille (21 jours) ;
- La copie d'un jugement d'expulsion (30 jours) ;
- Une copie de l'avis d'imposition sur les revenus et un avis de versement du RMI (37 jours) ;
- Un justificatif relatif au versement de l'allocation adulte handicapé (13 jours) ;
- La copie du livret de famille après la naissance de votre enfant (17 jours) ;
- La copie de la carte nationale d'identité, du livret de famille, de l'avis d'imposition 2007, courrier de la CAF relatif aux diverses prestations que vous percevez (10 jours) ;
- La copie de tout courrier relatif à l'indécence du logement du demandeur (18 jours) ;
- La copie du diagnostic du Centre de l'habitat concernant l'insalubrité éventuelle du logement occupé ;
- La copie des titres de séjour 2006 et 2007 (51 jours).
- La copie du jugement d'expulsion qui sera pris le 11 décembre 2008 accompagné si possible d'un courrier expliquant la situation du demandeur au regard de cette expulsion ;
- La copie de la carte de séjour du mari de la requérante ainsi qu'une copie du courrier de la CAF relatif aux diverses prestations qu'elle reçoit ;
- Un certificat de grossesse.

Dans certains cas la commission ne demande pas des pièces complémentaires mais adresse un courrier au demandeur afin de connaître :

- Les coordonnées du travailleur social avec lequel il est en contact (19 jours) ;
- Le lien de parenté du demandeur avec la personne qui l'héberge (18 jours) ;
- La situation du demandeur au regard du logement (êtes-vous hébergé et si oui quelle est la personne qui vous héberge ? 31 jours).

Dans un de ces courriers, le secrétaire a également conseillé au demandeur de prendre contact avec un travailleur social pour l'aider dans ses démarches de recherche de logement, en particulier pour l'aider à s'inscrire au fichier commun de la demande locative sociale.

3.1.2. Octobre 2009 (pour éviter les redondances on se contentera ici de dresser la liste des pièces qui ont été demandées)

Il s'agit des pièces suivantes :

- Carte nationale d'identité et titre de séjour ou attestation de la préfecture relative au séjour du requérant sur le territoire français ; justificatif de ressources annuelles : bulletin de salaire et copie du courrier de la CAF relatif aux diverses prestations perçues (28 jours) ;
- justificatifs de ressources : bulletin de salaire, avis d'imposition, copie du courrier CAF relatif aux diverses prestations perçues ;
- demande en vue que le requérant complète les rubriques obligatoires du formulaire ;
- demande au requérant, d'une part, de se rapprocher du service hygiène et sécurité de la ville de Nantes afin qu'il procède à une expertise du logement et, d'autre part, de transmettre à la commission le rapport réalisé et, le cas échéant, des photos ;
- la copie du livret de famille et un justificatif de ressources ;

- la copie de la carte d'identité, ainsi que la copie du livret de famille ;
- transmission du formulaire afin que le demandeur le remplisse et adresse à la commission les pièces réclamées ;
- un courrier explicatif relatif au parcours du requérant au regard du logement (cette demande devient quasi systématique suite aux exigences des membres de la commission) ;
- la copie du jugement d'expulsion ;
- la copie du courrier ordonnant la réquisition de la force publique du 9 mars 2009 accompagnée si possible d'un courrier expliquant votre situation au regard de cette expulsion ;
- la demande n'étant ni datée ni signée, il est demandé au requérant de la retourner dûment complétée afin de pouvoir l'enregistrer et d'adresser un accusé de réception ;
- copie du contrat de location pour déterminer la surface du logement ;
- invite le requérant à faire constater l'indécence par les Services de l'hygiène et sécurité de la ville de Nantes et à transmettre au secrétariat le rapport établi ;
- la copie du document relatif à la procédure de divorce engagée (ordonnance de non-conciliation) ;
- la copie de l'attestation de grossesse ainsi que la copie de votre contrat de location ou l'attestation de votre bailleur mentionnant la surface habitable du logement ;
- la copie de l'attestation de grossesse ;
- la copie du livret de famille ;
- une copie de l'avis d'imposition ;
- d'indiquer au secrétariat l'affiliation d'un enfant ;
- demande au requérant qu'il signe le formulaire de demande.

Dans certains cas la commission réclame des pièces complémentaires tout en demandant au requérant de connaître :

- "Son parcours au regard du logement".

Dans le même courrier, le requérant est aussi parfois invité à prendre contact avec un travailleur social pour l'aider dans ses démarches et à transmettre les coordonnées du TS au secrétariat ;

- le requérant est invité à prendre contact avec un travailleur social pour l'aider dans ses démarches et à transmettre les coordonnées du TS au secrétariat

Le courrier peut également inviter le requérant à s'inscrire au fichier commun de la demande locative sociale afin qu'un bailleur puisse éventuellement lui faire une proposition de logement.

3.2. Délais dans lesquels le secrétariat demande des pièces complémentaires

Le délai dans lequel le secrétariat demande des pièces complémentaires est en règle générale de 15 jours.

Le délai entre le moment où le dossier est déposé et celui où les pièces complémentaires sont reçues par le secrétariat varie entre 10 et 51 jours.

4. - Délivrance de l'accusé de réception

En Loire-Atlantique, il a été décidé que la décision de la commission de médiation doit être rendue dans un délai de 6 mois à compter de la date de l'accusé de réception qui est délivré au demandeur par le secrétariat et non pas de la date de réception de la demande.

Cette interprétation paraissait sujette à caution, dès lors que dans son dernier rapport sur le logement, le Conseil d'État semble considérer, quant à lui, que la décision de la commission doit être rendue dans un délai de six mois qui court à compter non pas de la date de l'accusé de réception, mais de la date du dépôt de la demande.

Le décret du 22 avril 2010 a tranché la question en fixant le point de départ du délai de six mois, au jour de la réception du dossier.

Ce décret précise néanmoins que les délais dans lesquels la commission doit prendre sa décision sont suspendus lorsque le formulaire n'est pas rempli complètement ou en l'absence de pièces justificatives obligatoires.

4.1. Contenu de l'accusé de réception

Celui-ci indique :

- La date du recours qui a été adressé à la commission ;
- Le numéro d'enregistrement du recours ;
- La date d'expiration du délai – six mois, trois mois, six semaines – dans lequel la commission de médiation doit se prononcer ;
- Que si la commission ne se prononce pas dans ce délai le recours est considéré comme rejet (rejet implicite) ;
- Les voies de recours contre le rejet éventuel du recours du demandeur.

4.2. Non-délivrance de l'accusé de réception pour les dossiers inexploitables

4.2.1. Modalités

Lorsque le formulaire de demande est inexploitable – parce qu'il ne contient pas des mentions ou des pièces obligatoires, ou encore parce qu'il n'est pas signé – le secrétariat adresse un courrier au requérant lui indiquant que le formulaire ne comporte pas certaines pièces ou mentions obligatoires, ou encore n'est pas signé. Le secrétariat demande alors au requérant de compléter son dossier, mais exige aussi parfois des pièces complémentaires. Il indique que l'AR ne sera délivré qu'à la réception de toutes les pièces demandées dans le courrier. Le secrétariat subordonne ainsi la délivrance de l'accusé de réception à la réception de l'ensemble des pièces demandées dans ledit courrier.

En mars 2009, le secrétariat de la commission de médiation de Loire-Atlantique a ainsi refusé, par courrier, de délivrer l'accusé de réception d'un dossier de demande de logement dans les circonstances suivantes :

- le demandeur n'avait pas rempli la rubrique 5 du formulaire (nombre de personnes composant le ménage) et n'avait pas indiqué le lien de parenté entre le demandeur et une personne mentionnée dans le formulaire (16 jours) ;

- le demandeur n'avait pas transmis les copies attestant de l'identité du fils du demandeur (titre de séjour, de circulation...) et de sa filiation (livret de famille ou acte de naissance), et la copie du contrat de location sur lequel figurent le descriptif et la superficie du logement ou l'attestation du bailleur, ainsi qu'une attestation relative à l'arrivée d'un deuxième enfant (22 jours) ;
- la demande n'était ni datée ni signée (dans le même courrier, le secrétariat réclame une copie de l'attestation relative aux ASSEDIC perçues et de bien vouloir préciser la situation de votre fils par rapport à l'hébergement actuel) (18 jours) ;
- la demande n'était ni datée ni signée (dans le même courrier le secrétariat demande au requérant de remplir la rubrique 8.5 et d'adresser une copie du bail ainsi qu'une copie de l'avis d'imposition ; 26 jours) ;
- la demande n'était pas signée (dans le même courrier le secrétariat réclame une copie du livret de famille).
- la demande n'était ni datée ni signée (21 jours ; 11 jours dans une autre affaire) ;
- le demandeur n'avait pas transmis la copie des titres de séjour antérieurs au 14 septembre 2007 (30 jours)
- le demandeur n'avait pas transmis la copie du titre de séjour relatif à l'époux du demandeur et préciser lequel de ses 7 enfants n'entre pas dans votre recours, dans la composition de votre ménage (dans le même courrier le secrétariat réclame pour certains enfants, la copie des titres de séjour et de circulation et la copie du contrat de location mentionnant la superficie du logement) (14 jours) ;
- Le demandeur n'avait pas transmis copie de sa carte nationale d'identité (56 jours) ;
- Le demandeur n'avait pas transmis la copie de sa carte d'identité, la copie du livret de famille et un justificatif de ressources (avis d'imposition, CAF...) ;
- Le demandeur n'avait pas transmis les copies de sa carte nationale d'identité ainsi que du livret de famille (demande également la copie du contrat de location mentionnant la superficie du logement ou une attestation du bailleur) (21 jours) ;
- Le demandeur n'avait pas transmis les copies de ses titres de séjour antérieurs à décembre 2007 ainsi que du livret de famille ;
- La requérante n'avait pas transmis les copies des pièces d'identité de l'époux, du livret de famille, courrier CAF sur les prestations sociales.

En octobre 2009, même constat.

4.2.2. Délais

L'accusé de réception est délivré dans un délai moyen de 15 jours.

Cependant lorsque des pièces obligatoires sont demandées le délai de délivrance de l'AR peut être beaucoup plus long, dans la mesure où dans ce cas le secrétariat attend que le requérant lui fournisse les pièces obligatoires avant de délivrer l'AR :

Les pièces réclamées sont reçues dans un délai qui varie de 11 à 556 jours.

4.2.3. Remarque

Dans certains cas, le dossier est considéré comme inexploitable parce le demandeur n'a pas joint une copie de sa carte nationale d'identité et, par suite, le secrétariat ne délivre pas l'AR. Dans d'autres situations, l'absence de la copie de la carte nationale d'identité n'a pas pour effet de rendre le dossier inexploitable et, par voie de conséquence, ne fait pas obstacle à la

délivrance de l'accusé de réception (au moins deux dossiers). Il y a là apparemment une certaine incohérence qui peut s'expliquer par les pressions qui s'exercent sur le secrétariat du fait du nombre important de recours qui sont déposés devant la commission.

En effet, la politique habituellement suivie par le secrétariat est de ne pas délivrer l'accusé de réception lorsque le dossier ne comporte pas une copie de la carte nationale d'identité du demandeur.

Contentieux ?

Il n'y a pas eu de contentieux sur cette question.

III. – Instruction de la demande

Les dossiers des décisions rendues en mars et en octobre 2009 montrent très clairement que le secrétariat procède ici à un examen minutieux – voire très minutieux – de chaque demande, aux fins d'éclairer aux mieux la commission de médiation. La qualité du travail ainsi réalisé est essentielle pour permettre à cette institution de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour fonder sa décision.

Les membres de la commission souhaiteraient néanmoins qu'à l'avenir le secrétariat approfondisse encore un peu plus l'instruction, notamment sur le point de savoir si le demandeur est ou non en mesure de gérer un logement. Pour résoudre cette question le service instructeur s'appuie essentiellement sur les analyses des travailleurs sociaux, celles-ci paraissant *a priori* suffisantes lorsque le demandeur est effectivement suivi depuis un certain temps par un service social. Reste que toutes les personnes qui saisissent la commission ne sont pas suivies – certains formulaires ne mentionnant pas les coordonnées d'un travailleur social – ou encore contactent un travailleur social juste au moment où il rédige le formulaire. Il est alors beaucoup plus difficile pour l'instructeur de déterminer l'autonomie de la personne.

Cette absence d'information sur la capacité du demandeur à gérer un logement est aujourd'hui source de grandes difficultés pour les membres de la commission, ces derniers craignant avant tout que l'insuffisance de données dans le dossier qui leur est soumis ne conduise en bout de chaîne à attribuer un logement à une personne qui n'est pas apte à s'en occuper. Une telle décision peut en effet avoir d'importantes répercussions pour le demandeur lui-même, mais aussi pour le voisinage lorsque le nouveau locataire qui a bénéficié du DALO perturbe la tranquillité de l'immeuble ou du quartier dans lequel il a obtenu un logement. On voit ici toute l'importance de « la cage d'escalier », les bailleurs sociaux ayant grand intérêt à ce que la tranquillité de l'immeuble perdure. Aussi, dans certains cas l'institution est-elle amenée à rejeter la demande faute d'information suffisante. Dans d'autres situations la demande logement est requalifiée en demande d'hébergement lorsque l'autonomie du demandeur n'apparaît pas.

Pour tenter de résoudre ces difficultés il est question que le secrétariat soit assisté pour l'instruction des dossiers par des conseillères familiales de l'ADIL 44. Ces mesures devraient entrer en application dans les prochaines semaines.

Ces évolutions soulèvent en creux la question de savoir jusqu'où le secrétariat doit aller dans l'instruction des dossiers, interrogation qui pour l'heure n'a pas été clairement résolue. En effet, réclamer du secrétariat toujours plus d'informations impose à cette structure de demander au requérant davantage de précisions sur sa situation. Ainsi les dossiers d'octobre 2009 montrent que le secrétariat est dorénavant amené de manière quasi systématique à demander au requérant un courrier explicatif relatif à son parcours au regard du logement afin que la commission de médiation puisse apprécier au mieux sa situation. Cette fuite en avant dans l'information – dont témoigne aussi le nombre exponentiel de courriers de relance pour obtenir de nouveaux renseignements⁹ – n'est pas sans danger dans la mesure où elle pourrait aussi contribuer à "gripper" le dispositif, sans pour autant être de nature à améliorer la qualité des décisions. Cette implication forte du service instructeur ne signifie pas pour autant que ce dernier déborde sur le rôle de la commission.

⁹ Cf, supra, 25.

D'autres éléments témoignent également de cette fuite en avant, d'aucuns ayant aussi réclamé que le secrétariat développe encore un peu plus l'instruction en recevant systématiquement chaque demandeur. L'acceptation de cette proposition risque néanmoins, là encore, d'obérer le fonctionnement du dispositif DALO, le personnel affecté à l'instruction des dossiers étant bien évidemment très largement insuffisant pour entendre chaque demandeur. Il faudrait ainsi recevoir et écouter chaque mois près de 160 personnes. En outre cette écoute n'aurait pas pour effet de supprimer l'instruction à laquelle le secrétariat se livre aujourd'hui.

Il n'en demeure pas moins que pour résoudre la difficulté précédemment évoquée – celle où la commission a des doutes sur l'autonomie du demandeur à gérer un logement – il serait sans doute intéressant que la personne soit reçue par les conseillères familiales mises à la disposition du service instructeur. Cela permettrait peut-être d'améliorer la prise de décision.

1. – Modalités de transmission et de recueil des informations

Le règlement intérieur autorise le secrétariat de la commission – mais aussi la commission –, s'il le juge nécessaire, à demander toutes pièces d'information complémentaires « à toute personne susceptible d'apporter des éléments d'information sur le dossier » (article 12).

L'examen des dossiers révèle que le secrétariat a fréquemment recours à l'information détenue par des tiers pour instruire la demande de logement ou d'hébergement. Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'instruction des dossiers DALO est susceptible de mobiliser de nombreuses énergies dans différents services. Le secrétariat est loin d'être le seul intervenant dans la procédure d'instruction, celui-ci faisant appel à de nombreux autres services pour instruire ces dossiers.

Ce constat révèle en creux que la commission se prononce rarement sur le dossier initial tel qu'il a été déposé, celui-ci ayant en règle générale été enrichi, ou dit autrement, renseigné par le secrétariat. C'est dire qu'ici on n'est plus tout à fait dans le déclaratif.

1.1. – Les bailleurs sociaux

Le secrétariat, pour chaque dossier, consulte systématiquement le fichier des demandes de logement social : "*Imhoweb*"¹⁰.

Il peut également contacter les bailleurs sociaux, pour avoir diverses informations sur une personne qui occupe déjà un logement social, notamment pour savoir si :

- le demandeur est déjà logé par un bailleur social ou a déjà été logé par un bailleur social ;
- le demandeur a fait l'objet d'une proposition de logement par un bailleur social et a refusé cette proposition ou n'y a pas répondu ;
- le demandeur a fait l'objet d'une proposition de logement par un bailleur social, sur laquelle la commission d'attribution du bailleur a formulé un refus.

1.2. – Les services sociaux

Les services sociaux appartenant à différents organismes publics ou privés sont aussi consultés très fréquemment par le secrétariat.

Ce dernier prend ainsi régulièrement contact avec des travailleurs sociaux qui peuvent appartenir à des services sociaux relevant de personnes publiques ou d'organismes très divers :

¹⁰ Est-ce qu'un texte autorise l'accès à ce fichier ?

- du conseil général ;
- de la Ville de Nantes (Centre communal d'action sociale) ;
- de la DDASS ;
- du Ministère de la défense (lorsque par exemple l'époux de la requérante est militaire) ;
- d'une société privée ;
- de l'administration pénitentiaire ;
- du service des tutelles (il rédige également des rapports sociaux) ;
- du CHU de Nantes ;
- de l'association d'action éducative AEMO judiciaire ;
- de la mission locale pour l'insertion des jeunes (Nantes métropole) ;
- du service social interentreprises de l'ouest (SSIO) ;
- du Centre médico-social de Nantes ;
- d'une structure d'hébergement (animatrice socio-éducative).

Cette consultation est facilitée par le fait que les demandeurs mentionnent fréquemment dans le formulaire de demande de logement ou d'hébergement qu'ils sont en contact avec un travailleur social. Ils indiquent également les coordonnées de cette personne.

Le secrétariat interroge alors le travailleur social pour en savoir davantage sur la situation du demandeur.

Les informations ainsi recueillies permettent au service instructeur de la commission de mieux appréhender la situation sociale du demandeur, l'urgence et le caractère prioritaire de sa demande de logement ou d'hébergement. Les informations recueillies sont très diverses. Elles portent notamment sur le point de savoir si le demandeur :

- est ou non dépourvu d'un logement ;
- travaille ou non régulièrement ;
- est autonome dans ses démarches ;
- a des problèmes de santé ;
- est apte à accéder au logement ;
- à des enfants scolarisés ;
- est apte à gérer un logement, un budget...

Notons encore que dans certains cas le travailleur social fournit un rapport social au secrétariat. Ce rapport peut être joint au dossier de demande ou être adressé à la demande du secrétariat. Ce rapport social est aussi parfois communiqué par le service de la préfecture en charge du contingent préfectoral, et ceci lorsque le requérant a fait l'objet d'une inscription au contingent préfectoral.

1.3. – Autres services publics (instances du PDALPD, CAF, service des étrangers...)

1.3.1. Les services de la préfecture

a) La direction de la réglementation et des libertés publiques

Ce service est consulté lorsque le demandeur est un étranger.

Cette consultation intervient lorsque le secrétariat a un doute sur la situation de l'étranger au regard des règles qui encadrent la permanence sur le territoire, seules les personnes bénéficiant de cette permanence pouvant bénéficier de la loi DALO (décret du 8 septembre 2008).

Pour chaque dossier qui lui est soumis la DRLP fournit ou non le numéro du titre de séjour et un certain nombre d'informations sur la situation de demandeur (pays d'origine du demandeur, inconnu au fichier, pas de titre de séjour, carte de séjour depuis la date x, expulsé mais rentré à nouveau en France sans autorisation, carte CEE depuis telle date...). Ces données permettent à la commission de vérifier si le recours intenté est ou non recevable au regard de la loi.

b) Le service en charge du contingent préfectoral

Ce service est plus particulièrement contacté pour obtenir des informations sur la situation sociale du requérant. Le service en charge du contingent préfectoral dispose en effet de renseignements sur cette situation lorsque le demandeur a été inscrit au contingent préfectoral.

c) Le bureau des expulsions locatives

Ce service est contacté pour mieux appréhender la situation du demandeur lorsque celui-ci est menacé d'expulsion soit pour des raisons d'impayé de loyer, soit à la suite d'un jugement de divorce, ou d'une ordonnance de non-conciliation dans le cadre d'une procédure de divorce. Il s'agit ici de savoir notamment si la force publique va ou non être utilisée prochainement pour exécuter le jugement d'expulsion.

Ce service peut également fournir d'autres informations sur la situation du demandeur, notamment en indiquant que le requérant a déjà été expulsé pour des impayés de loyer.

1.3.2. La DDASS

La DDASS peut aussi être interrogée par le secrétariat de la commission afin essentiellement d'obtenir des renseignements sur la situation sociale du demandeur, en particulier, au regard du logement ou de l'hébergement.

Rappelons que la DDASS intervient également dans l'instruction des demandes hébergement.

1.3.3. La Ville de Nantes

La Ville de Nantes fournit régulièrement des informations au secrétariat sur la situation sociale de certains demandeurs.

a) Les services sociaux

Ces informations sont très diverses et portent :

- sur la situation familiale de la personne (seule, divorcée, en couple...);
- sur les conditions de vie de la personne (situation de vie précaire);
- sur la santé physique et mentale de la personne;
- sur le refus de la personne d'intégrer un hébergement;
- sur l'état du logement dans lequel vivent le demandeur et ses enfants (T1 très vétuste et humide, enfant asthmatique, ville de Nantes est intervenue auprès des HLM);

Ces informations peuvent également préciser que :

- la ville de Nantes est intervenue auprès des HLM;
- la personne ne paye pas ses loyers, et que la force publique a été mise en œuvre pour l'expulsion;
- le loyer de la personne qui est logé dans le parc privé est bien trop élevé;
- la requérante a subi des violences conjugales;

- le demandeur vit chez une amie avec quatre enfants, ce qui est source de conflits et affecte la scolarité des enfants ;
- que la personne est hébergée et qu'elle ne peut accueillir ses deux enfants de 8 et 10 ans et que la ville est intervenue en 2007 auprès des HLM ;
- que la personne a accepté un logement qui lui a été proposé par Atlantique habitations ou Nantes habitat.

b) Le service hygiène

Le service d'hygiène de la Ville de Nantes peut aussi être consulté par le secrétariat pour savoir si le logement du requérant est insalubre, ou encore non-décent.

Très récemment le secrétariat et le service hygiène ont d'ailleurs décidé de formaliser davantage leur relation dans le cadre de la mise en œuvre de la loi DALO.

Il a été décidé que le service hygiène de la ville de Nantes serait systématiquement informé par le secrétariat des recours DALO qui mettent en cause l'insalubrité ou la non-décence d'un logement. Il a également été décidé que le requérant qui invoque l'insalubrité ou la non-décence de son logement serait invité par le secrétariat de la commission – s'il ne l'a pas déjà fait – de prendre contact avec ledit service hygiène de la Ville, afin que celui-ci établisse un procès-verbal constatant l'état d'insalubrité ou de non-décence du logement.

Ces démarches montrent le pouvoir très large d'instruction du secrétariat et sa volonté de travailler en transversalité avec d'autres services dans une logique qui n'est pas seulement administrative. Des réunions avec les travailleurs sociaux sont également prévues afin toujours de renforcer les liens entre le secrétariat et les services sociaux.

D'autres services peuvent également intervenir en la matière, comme par exemple le Pacte Arim. D'autres moyens de preuve peuvent aussi être apportés pour démontrer le caractère insalubre du logement.

1.3.4. Le conseil général

Le service Fond solidarité logement du Conseil général peut également être interrogé par le secrétariat de la commission. Il peut ici y avoir échange d'informations sur la situation du demandeur, notamment si celui-ci a ou non bénéficié de ce fond.

1.4. Constatation sur place de l'état du logement ou analyse de la situation sociale : avant la commission ou sur demande de la commission (cf. art. R. 441-14 CCH) ; qui y procède ?

État du logement.

En principe, il appartient au demandeur d'apporter la preuve du caractère insalubre ou indécemment de son logement. Si aucun élément de preuve n'est fourni à la commission, celle-ci rejette le recours. La constatation sur place du logement par un service spécialisé ne sera demandée par le secrétariat que si le demandeur fournit un début de preuve de l'insalubrité ou de l'indécence du logement. Dans ce dernier cas, la constatation sur place de l'état du logement se fait en principe avant que la commission ne se réunisse.

La commission peut néanmoins ajourner sa décision et demander un supplément d'instruction visant à constater sur place l'état du logement. Dans ce cas il serait vraisemblablement fait appel localement au service d'hygiène de la Ville de Nantes, eu égard aux relations privilégiées qui existent entre le secrétariat de la commission et ce service (cf. supra).

Situation sociale

De même l'analyse de la situation sociale du demandeur a lieu, en principe, avant la réunion de la commission. Cette analyse est effectuée par le secrétariat de la commission, celui-ci ayant me semble-t-il pour mission principale de cerner au plus près la situation sociale du demandeur afin de vérifier si son recours entre ou non dans les situations de priorité et d'urgence définies par les textes DALO. Cela dit, il arrive aussi que la commission ajourne sa décision et demande au secrétariat d'approfondir l'analyse de la situation sociale du demandeur. L'ajournement témoigne ainsi de l'autonomie de la commission par rapport au secrétariat.

Quoi qu'il en soit, il apparaît que les informations délivrées par les travailleurs sociaux sont très utiles pour le secrétariat et aussi pour la commission. Il est fait fréquemment appel à ces personnes pour tenter de cerner au plus près la situation sociale du demandeur. Incidemment ces personnes participent donc à l'instruction de la demande en fournissant au secrétariat et à la commission les données ou les éléments de fait qui leur permettront de qualifier au mieux la situation du requérant au regard de la loi, ou encore de déterminer si le demandeur est capable de gérer un logement. Aujourd'hui, les relations entre l'institution et les services sociaux tendent encore à se renforcer, des réunions communes étant organisées aux fins de mieux préciser le rôle des travailleurs sociaux dans la mise en œuvre du dispositif DALO.

2. – Modalités d'instruction

2.1. Modes de classement des demandes

Les demandes sont classées selon qu'il s'agit d'une demande d'hébergement ou de logement.

Sont également différenciés les recours gracieux contre les décisions de la commission.

Dans tous les cas, le classement des demandes logement et des demandes d'hébergement se fait par ordre d'arrivée.

2.2. Hiérarchisation des priorités

Les demandes hébergement sont traitées plus rapidement que les demandes logement.

Il n'y a pas de hiérarchisation des priorités.

Le classement se fait uniquement par ordre d'arrivée, et ceci afin de respecter au mieux les délais dont dispose la commission pour prendre ses décisions en matière de logement ou d'hébergement.

2.3. Modes de présentation des dossiers destinés à la commission (fiche de synthèse, autre)

Ce mode de présentation est en partie prévu par le règlement intérieur (article 14).

Chaque dossier fait l'objet d'une fiche de synthèse résumant le résultat de l'instruction du dossier, cette fiche étant communiquée aux membres de la commission lors des séances.

Sur ces fiches le secrétariat :

- 1) *indique s'il s'agit d'une demande de logement ou d'hébergement ;*
- 2) *résume de manière parfois détaillée la situation sociale du demandeur* notamment au regard du logement et ceci en s'appuyant parfois sur l'analyse des travailleurs sociaux (les ressources du foyer, où ils habitent, conditions dans lesquelles le demandeur vit : dans une caravane sans eau et électricité...)
- 3) *formule une proposition de décision* (demande prioritaire ou non prioritaire).
 - Dans la plupart des cas la commission respecte l'avis du secrétariat. Lorsque ce n'est pas le cas, c'est toujours – du moins pour la période d'étude retenue – dans

un sens restrictif c'est-à-dire en défaveur du demandeur : le secrétariat propose de considérer la demande urgente et prioritaire, mais il n'est pas suivi par la commission qui rejette le recours. Autrement le secrétariat ouvre des portes qui sont ensuite refermées par la commission.

- Dans certaines circonstances, le secrétariat ne prend pas position. Il estime que l'instruction n'a pas permis de déterminer si la demande est ou non prioritaire et urgente.

Au-delà de ces informations, les fiches de synthèse contiennent bien d'autres indications :

- Identité du requérant ;
- Adresse du requérant ;
- Situation familiale et composition détaillée du foyer ;
- Si le demandeur est suivi par un travailleur social ;
- Si la personne est handicapée ;
- Ressources du foyer ;
- Situation du requérant au regard du logement ou de l'hébergement ;
- Date de l'AR et la date d'expiration du délai ;
- La ou les demandes de logement social effectuées par le demandeur, ce qui permet d'apprécier la condition légale tenant « au dépôt d'une demande de logement social sans proposition adaptée » ;
- État actuel des locaux ;
- Les prestations sociales dont bénéficie le demandeur (ASSEDIC, RMI, allocation familiale, API...);
- Si le requérant a ou non refusé une proposition de logement adapté émanant d'un bailleur social (cet élément pèse lourd dans la balance, lorsqu'il s'agit de déterminer le caractère prioritaire et urgent de la demande).

Ajoutons que les membres du secrétariat qui participent aux séances DALO peuvent, à la demande des membres de la commission, communiquer à ces derniers des informations complémentaires.

IV. – Délibération sur la demande

1. – Ordre du jour de la séance

L'ordre du jour est établi par le secrétariat de la commission.

L'ordre du jour est transmis aux membres de la commission par le secrétariat.

2. – Audition de demandeurs ou de personnes extérieures

En principe, la commission n'auditionne pas les demandeurs ou des personnes extérieures. Ce choix peut s'expliquer par le souci d'assurer le bon fonctionnement de la commission. En effet, si la commission multipliait les auditions, cela risquerait d'obvier au bon fonctionnement de l'institution – mais aussi du secrétariat¹¹ – eu égard au nombre de recours sur lesquels elle doit statuer à chaque séance (près de 140 dossiers).

Ce travail est en fait réalité effectué en amont des séances de la commission par le secrétariat (cf. supra).

3. – Présence du service instructeur lors des délibérations

Le service instructeur est présent lors des séances de la commission de médiation.

Lors de la séance du 3 mars 2009 le secrétariat était représenté par trois personnes.

Lors de la séance du 31 mars 2009, le secrétariat était représenté par quatre personnes

Le secrétaire de la commission siège en tant que membre suppléant de la commission.

Il a ainsi potentiellement une double casquette, celle de secrétaire de la commission et de membre suppléant de la commission de médiation.

La présence du service instructeur lors des délibérations permet de mieux informer les membres de la commission lorsque ces derniers souhaitent davantage de précision sur un dossier. C'est le cas lorsque la fiche synthétique ne précise pas tel ou tel point qui leur paraît essentiel pour statuer.

4. – Fréquences des discussions et arbitrages

La commission de médiation fonctionne au consensus, la grande majorité des membres de la commission étant en règle générale d'accord sur la décision à prendre. Aussi, depuis la mise en place de la commission, le recours au vote n'a-t-il été utilisé que trois fois – sur plus d'un millier de décisions émises – et ceci afin de départager les membres de la commission sur la décision à prendre.

Ce constat montre également que, dans la quasi-totalité des cas, la décision à prendre s'impose non seulement aux membres de la commission mais également au secrétariat. Elle ne fait que très rarement l'objet de discussion, ou de point de vue opposé.

¹¹ Il faudrait notamment convoquer les personnes auditionnées.

Il est difficile d'identifier les catégories de personnes qui ne sont pas d'accord sur la décision à prendre. Cela est très variable. Par exemple, une association ne prendra pas forcément partie, comme on pourrait le penser, en faveur du demandeur.

V. - Appréciation de la situation personnelle du demandeur

A. - Recours logement

1) Présence régulière sur le territoire et condition de permanence

En mars 2009, 5 recours ont été rejetés par la commission de médiation aux motifs que les demandeurs ne remplissaient pas les conditions de permanence de la résidence en France mentionné à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

1.1. Deux des demandeurs n'étaient pas citoyens de l'Union européenne. Ils ne remplissaient pas les conditions de permanence mentionnées à l'article R. 300-2, dès lors qu'ils n'étaient pas titulaires :

- D'une carte de résident ;
- Ou d'un autre titre de séjour prévu par des accords ou traités internationaux et équivalent à une carte de résident

Ils ne justifiaient pas non plus d'au moins deux années de résidence ininterrompues en France sous couvert de l'un ou l'autre des titres de séjours suivants :

- Une carte de séjour temporaire dite scientifique
- Une carte de séjour temporaire dite « profession artistique ou culturelle »
- Une carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle
- Une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale »
- Un titre de séjour prévu par les traités ou accords internationaux et conférant des droits équivalents.

Le premier était en effet sur le territoire français depuis moins de deux ans (primo demandeur). Quant au second, il était un ex-demandeur d'asile bénéficiant d'une carte de séjour temporaire valable un an.

1.2. Les trois autres requérants étaient originaires d'un État de l'Union européenne (Roumanie). Leurs trois recours vont être rejetés sur la base des dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile aux motifs que le requérant :

- est sans ressource et est hébergée chez un parent ;
- vit sans ressources avec ses cinq enfants dans une caravane sans eau et sans électricité ;
- ne peut justifier d'un droit et de conditions de permanence de séjour exigées au titre du DALO, bien qu'elle se maintienne sur le territoire avec l'aval des collectivités, et sans réelle insertion.

Problèmes.

Ces quatre décisions révèlent des imperfections dans la rédaction de la décision.

- 1) Dans deux des affaires concernant des ressortissants de l'Union européenne, la commission se fonde sur des dispositions erronées. Elle fait référence à l'article R. 300-2 alors que sa décision est en réalité fondée sur l'article R. 300-1.
- 2) La motivation de ces décisions appelle deux constats. D'une part, la motivation se borne à citer le texte sur lequel la commission se fonde pour écarter la demande. Ici est recopié soit le texte de l'article R. 300-2 soit le texte de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers. Mais on a aucune indication sur la situation du demandeur au regard de ces textes, la motivation n'étant pas du tout circonstanciée. Il n'est nullement fait allusion à la situation personnelle du demandeur. D'autre part, l'article R. 300-2 est cité seulement en partie – sans doute parce qu'il est trop long – ce qui ne facilite pas la compréhension de la motivation. Ainsi, on ne comprend pas pourquoi la commission se contente ici de citer seulement la moitié de l'article R. 300-2, ce qui rend la motivation difficilement compréhensible.

Ce double constat renvoie à l'une des principales interrogations que soulève l'application de la loi DALO¹² : est-il possible de motiver un grand nombre de décisions sans recourir à des motivations stéréotypées ? Exiger une motivation précise et circonstanciée ne risque-t-il pas d'alourdir considérablement le fonctionnement de l'institution et, par voie de conséquence, d'obérer sa rapidité à traiter les dossiers qu'elle reçoit ?

En octobre 2009, 3 demandes ont été rejetées par la commission de médiation aux motifs que les demandeurs ne remplissaient pas les conditions de permanence de résidence en France mentionnées à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation :

- Les requérants non-ressortissants européens ne détenaient pas de titre de séjour français, le titre de séjour dont ils disposaient leur permettant de séjourner en Italie mais pas de s'expatrier ;
- La requérante qui a eu plusieurs récépissés en attente de carte de séjour n'a bénéficié que de deux cartes de séjour temporaire ;
- La requérante ne bénéficie que d'un seul renouvellement de carte de séjour temporaire.

2) Prise en compte des démarches précédemment effectuées

Texte : « *La commission se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement, en tenant compte des démarches précédemment effectuées* » (CCH, art. R. 441-14-1). Ces dispositions posent des "directives d'interprétation" de la loi, la commission devant tenir compte des démarches précédemment effectuées par le demandeur pour apprécier le caractère prioritaire de sa demande et l'urgence qu'il y a à lui attribuer un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement¹³.

En mars 2009, ces directives d'interprétation n'ont été que rarement utilisées par la commission pour déterminer le caractère prioritaire et urgent de la demande. En effet, dans la quasi-totalité des cas, les dossiers révèlent que les requérants ont effectué, avant de saisir la commission, toute une série de démarches auprès des bailleurs sociaux en vue d'obtenir un

¹² Cf. infra 65.

¹³ Sur les directives d'interprétation, cf. F. Ost et M. Van De Kerchove, *Les colonnes d'Hermès : A propos des directives d'interprétation en droit*, in *Interprétation et droit*, sous la dir. de P. Amselek, Bruylant, PUAM, 1995, p. 135.

logement. D'ailleurs beaucoup d'entre eux sont en délai anormalement long, cette donnée ayant été intégrée par la commission dans le mode d'interprétation des dispositions de la loi.

Dans deux décisions la commission a néanmoins estimé que le recours présenté par le requérant n'était pas prioritaire et urgent aux motifs que :

- « les démarches faites par ce dernier en vue d'obtenir un logement sont récentes, notamment concernant la demande de logement social (février 2009) » (En l'espèce, le recours du demandeur avait été enregistré le 18 novembre 2008¹⁴) ;
- « les démarches faites par la requérante en vue d'obtenir un logement sont récentes, notamment concernant la demande de logement social (23 janvier 2009) »¹⁵.

Ces deux affaires montrent que l'absence de demande de logement social précédant la saisine de la commission peut être en soi un motif de non-recevabilité. Dans la seconde affaire, la demande a ainsi été rejeté au motif que les demandeurs n'avaient pas effectué les démarches nécessaires pour obtenir un logement, et ceci alors même que leur situation était des plus précaires, ces derniers étant dépourvus de logement : le jeune couple vit dans une caravane avec deux enfants en bas âge. Reste à savoir si la commission n'a pas ici opposé une condition d'ancienneté de la demande de logement non prévue par les dispositions législatives, pour les personnes pouvant saisir sans condition de délai la commission¹⁶ (la solution aurait peut-être été de fonder la décision sur l'insuffisance des démarches préalables)¹⁷.

Octobre 2009 : pas de décision sur cette question.

3) Appréciation de la « bonne foi »

La notion de bonne foi n'apparaît pas dans les décisions qui ont été émises par la commission de médiation en mars 2009, celle-ci ne s'étant pas saisie de cette notion pour rejeter une demande de logement ou d'hébergement.

Par le passé cette condition a toutefois permis à la commission de refuser le bénéfice du droit, lorsque le requérant fournit sciemment des informations erronées à la commission (cache ses revenus ou les autres ressources dont il peut bénéficier, n'indique pas ses impayés de loyer...).

Cette notion apparaît incidemment dans une décision d'octobre 2009. Dans cette affaire pour rejeter le recours gracieux du requérant la commission relève notamment que le demandeur a « omis de mentionner dans son recours sa situation financière précise notamment qu'il avait – entre autres – une dette de loyer et que deux dossiers de surendettement ont été déposés ».

En revanche, cette notion n'est pas utilisée pour écarter la demande, lorsque le pétitionnaire a refusé une proposition de logement qui correspondait pourtant à ses capacités et besoins, même si l'on sait que ce refus pèse lourd dans la balance pour apprécier le caractère prioritaire et urgent de la demande.

¹⁴ Aff. N° 2008-044-001436.

¹⁵ (Dépourvue de logement ; le jeune couple vit dans une caravane avec deux enfants en bas âge ; dossier classé dans « dépourvue de logement »).

¹⁶ TA Poitiers : req. N° 0801950.

¹⁷ Cf. Le document travail V9 11/05/09, p. 11.

4) Fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens (art. L. 301-1 CCH)

La commission n'a pas mis en œuvre ces dispositions dans les décisions qu'elle a prises en mars 2009.

B. – Recours hébergement

1) Appréciation de la présence régulière sur le territoire

La commission n'a pas eu l'occasion en mars 2009 d'apprécier cette condition dans le cadre des recours hébergement dont elle a été saisie.

Pendant cette période, elle n'a jamais rejeté un recours au motif que le requérant ne remplissait pas la condition de présence régulière sur le territoire concerné.

En octobre 2009, la commission s'est prononcée deux fois sur cette question :

- Elle a déclaré un recours irrecevable parce que la requérante, qui était arrivée en France en juillet 2006, n'était titulaire que d'un premier titre de séjour valable obtenu le 24 novembre 2008 ;
- Elle a déclaré un autre recours irrecevable parce que la requérante, qui était arrivée en France en septembre 2008, n'était titulaire que d'un premier titre de séjour obtenu le 7 avril 2009 et valable un an.

2) Prise en compte des démarches précédemment effectuées

Cette condition n'a pas été examinée par la commission en mars et octobre 2009 dans le cadre d'un recours hébergement.

VI. – Appréciation des conditions de logement du demandeur

1.1. L'analyse de la manière dont sont appréciées les conditions de logement du demandeur montre que la commission de médiation de Loire-Atlantique est une commission "légaliste". Il n'y a rien de péjoratif dans l'utilisation de ce terme : il permet simplement de caractériser le fonctionnement de l'institution.

La commission est "légaliste" en ce sens que ses décisions sont fondées sur le droit et non sur l'équité. Face au caractère dramatique de certaines situations au regard du logement, l'institution aurait pu être tentée de suivre la voie de l'équité. Cela n'a pas été le cas, bien au contraire. L'échantillon des décisions étudiées montre qu'elle n'a jamais reconnu comme prioritaire une personne qui ne répondait à aucun des critères DALO. Elle n'a donc jamais cherché à introduire dans ses décisions des préoccupations autres que celles visées dans le texte, même lorsqu'elle a été confrontée à des situations difficiles.

Cette commission est "légaliste" aussi en ce sens qu'elle est très attachée à la lettre de la loi DALO qu'elle interprète d'une manière stricte et avec une grande cohérence. La ligne ici suivie est de s'en tenir au texte même de la loi, la commission n'usant qu'avec une extrême prudence de la marge d'appréciation que lui a reconnue le législateur¹⁸. Autrement dit, la commission a intégré l'idée qu'elle se devait d'être sélective pour être efficace, une interprétation plus souple de la loi, c'est-à-dire une reconnaissance plus facile du DALO aurait pu obérer le fonctionnement du dispositif, dans un département qui connaît une situation très tendue en matière de logement. Une interprétation par trop large de la loi serait aussi de nature à inciter les personnes qui éprouvent des difficultés en matière de logement à saisir systématiquement la commission et alimenterait ainsi le flux des demandes par un effet « boule de neige ».

Notons que cette ligne de conduite fait l'objet d'un large consensus au sein de la commission. Conscients des difficultés que connaît le département en matière de logements, ses membres craignent qu'une interprétation plus large du texte n'aboutisse à ce que des personnes reconnues prioritaires ne puissent au final se voir proposer un logement.

1.2. L'analyse de la manière dont la commission apprécie les conditions de logement du demandeur révèle aussi en creux le profil des demandeurs qui saisissent la commission, ceux-ci étant pour la plupart des personnes qui sont en situation de grande précarité ou de grande détresse au regard du logement. Il s'agit le plus souvent :

- de couples qui divorcent ou qui se séparent ;
- de "travailleurs pauvres", leur salaire ne leur permettant pas de prétendre à logement dans le parc privé eu égard au montant de la caution et aux prix des loyers qui y sont pratiqués (ces salariés sont parfois titulaires d'un CDI) ;
- de personnes qui sont sur le point d'être expulsées de leur logement pour des impayés de loyer, ou suite à une ordonnance de non-conciliation dans le cadre d'une procédure de divorce ;
- de jeunes couples ou de jeunes femmes avec ou sans enfant qui, faute de moyens financiers suffisants pour obtenir un logement dans le parc privé, sont hébergés chez des parents ;
- de jeunes femmes qui élèvent seules leur bébé et qui vivent dans un camping ;

¹⁸ Parfois la commission n'est pas insensible à certaines situations.

- de personnes dont les revenus ont brusquement baissé du fait de problème de santé, d'un licenciement économique, d'un départ à la retraite et qui, par suite, ont de grandes difficultés pour régler leur loyer ;
- de femmes qui ont été obligées de quitter le domicile familial à la suite de violences conjugales ;
- de familles qui arrivent de la Réunion ou de Mayotte et qui n'ont pas de logement ;
- de personnes qui ont un logement dans le parc privé mais dont les ressources ne leur permettent plus de vivre dignement après avoir réglé leur loyer, ce dernier étant disproportionné par rapport à leur revenu.

Ajoutons que les bénéficiaires du DALO ont en règle générale le même profil que les personnes inscrites au contingent préfectoral¹⁹.

L'application de la loi a permis non seulement de mieux mettre en lumière la situation dramatique de ces personnes au regard du logement, mais aussi et surtout de solutionner certaines de ces situations, dans la mesure où les demandeurs qui sont reconnus comme prioritaires se voient proposer une offre de logement ou d'hébergement.

1.3. L'examen de cette question de l'appréciation des conditions de logement du demandeur laisse aussi entrevoir en creux une certaine incompréhension du dispositif DALO par certaines personnes qui, à tort, voient dans ce dispositif un moyen dont ils pourraient user pour obtenir un logement social ou une mutation au sein du parc social. La commission est ainsi parfois assimilée à tort à une commission d'attribution de logements sociaux.

Reste que le recours DALO n'a pas cet objet, il a pour seule vocation de recueillir les demandes des personnes qui sont dans une situation d'urgence au regard du logement et qui ne parviennent pas à faire prendre en compte leur demande par les voies courantes. Aussi le taux de rejet des recours reste-t-il important, dès lors que de nombreux demandeurs qui saisissent la commission ne répondent pas aux conditions légales.

1.4. Enfin, les décisions analysées montrent aussi, dans une certaine mesure, les limites de la loi DALO, celle-ci ne couvrant pas, loin s'en faut, toutes les situations de détresse au regard du logement que l'on peut rencontrer. Ainsi, par exemple, l'étranger en situation régulière qui vit avec son épouse et ses enfants dans un studio de 14,80 m² verra sa demande rejetée faute de remplir la condition de permanence sur le territoire national. De même, le recours de la personne handicapée qui vit au troisième étage sans ascenseur sera rejeté au motif qu'il n'est pas dépourvu de logement. De même encore, sera rejeté le recours du travailleur pauvre ou de la personne à faible revenu et ceci alors même que le loyer qu'ils acquittent est disproportionné au regard de leur revenu, dès lors qu'ils ont un logement. Pareillement la personne qui vit seule dans un logement reconnu indécent ne pourra pas bénéficier du DALO s'il n'est pas handicapé, ou s'il n'a pas à sa charge une personne handicapée ou un enfant mineur.

Les débats du séminaire que nous avons organisé à Nantes ont néanmoins permis de montrer que dans ces situations difficiles où la demande a été rejetée, le DALO n'est pas dépourvu de tout effet : il peut incidemment contribuer à solutionner en aval le problème de logement que rencontre le demandeur. Le dispositif DALO présente en effet l'intérêt de mettre en évidence ces situations dramatiques, de les faire connaître aux bailleurs sociaux et aux autres acteurs chargés de la mise en œuvre de la loi, ceux-ci étant alors conduits à rechercher par les voies de droit commun une solution à un problème de logement qui n'a pu être résolu par la

¹⁹ C'est ce qui ressort des débats du Séminaire DALO que nous avons organisé à la Faculté de droit de Nantes, le 22 juin 2010.

commission²⁰. En d'autres termes, la demande a d'autant plus de chance d'être rapidement traitée par les voies de droit commun lorsque la saisine de la commission a révélé « l'anormalité » de la situation de la personne au regard du logement. La présence au sein de la commission des acteurs en charge du logement social dans le département – et qui se sont fortement impliqués dans la mise en œuvre de la loi – présente ainsi un grand intérêt, pour autant qu'elle permet à ces derniers d'être informés et surtout sensibilisés du caractère urgent de certaines demandes qui ne répondent pas aux critères légaux.

Ajoutons que les décisions de la commission montrent aussi que dans bon nombre d'affaires la demande de logement du demandeur a été résolue en amont, c'est-à-dire entre le moment où celui-ci saisit la commission et le moment où la commission se prononce²¹. Ce constat révèle que les voies de droit commun permettent aussi, dans une certaine mesure, de solutionner rapidement la précarité de la précarité.

1. - Absence de proposition adaptée à la demande dans le délai

(Demandeur en délai anormalement long)

Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence les personnes qui n'ont pas reçu de proposition adaptée à leur demande de logement social dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 (articles L. 441-2-3 et R. 441-14-1).

30 décisions ont été analysées sur cette question :

- 22 décisions de refus (en mars 2009) et 6 décisions de refus (en octobre 2009). Dans ces décisions, la commission constate que le délai est anormalement long. Celle-ci rejette néanmoins le recours, au motif que la demande de logement ne présente pas un caractère prioritaire et urgent.
- 2 décisions favorables (en mars 2009) ; pas de décision favorable en octobre 2009.

A. - Délais en vigueur

En Loire-Atlantique, trois délais anormalement longs ont été identifiés par un arrêté préfectoral en date du 7 mars 2008 :

- 30 mois pour Nantes Métropole ;
- 24 mois pour les communes de la presqu'île de Guérande « Cap atlantique », de la communauté de communes de Pornic, de la communauté de commune du Sud-estuaire et de la communauté de communes « cœur Pays de Retz » ;
- 18 mois pour les autres territoires du département.

B. - Circonstances dans lesquelles le demandeur peut être désigné

Il s'agit ici d'examiner comment la commission interprète la condition tenant « au délai anormalement long ».

Le constat que l'on peut faire en lisant les décisions prises en mars 2009 et en octobre 2009, c'est qu'il ne suffit pas pour un demandeur d'être dans une situation de délai anormalement

²⁰ C'est ce qui ressort des débats du Séminaire DALO que nous avons organisé à la Faculté de droit de Nantes, le 22 juin 2010.

²¹ Cf, infra p. 95.

long – voire de délai très anormalement long²² – pour que celui-ci soit désigné par la commission comme prioritaire et devant être logé d’urgence.

Pour que le recours aboutisse, il faut encore que la demande présente aux yeux de la commission « un caractère d’urgence et de priorité »²³. Cette dernière condition n’est jamais remplie lorsque le demandeur en délai anormalement long dispose d’un logement dans le parc privé ou dans le parc social.

Ici pour apprécier le caractère urgent et prioritaire de la demande la commission ne prend pas en considération :

- Le fait que le requérant rencontre d’importantes difficultés pour régler son loyer ;
- le fait que la requérante occupe un logement social dans un immeuble voisin de celui de son mari avec lequel elle est en conflit, la requérante ayant dû porter plainte suite aux malveillances de ce dernier. Ce conflit n’est pas pris en considération car il est extérieur au dispositif DALO, cette loi n’ayant pas été édictée pour régler ce type de situation et ce d’autant plus qu’il existe d’autres voies de droit en la matière ;
- le fait que le logement occupé par le requérant ne soit pas du tout adapté à son handicap.

La commission est d’autant plus encline à rejeter le recours que le requérant, qui dispose d’un logement, a refusé une proposition de logement social. Les décisions du mois d’octobre 2009 confirment pleinement cette approche.

Plusieurs décisions ont ainsi rejeté des recours bien que la personne soit dans une situation de délai anormalement long, la demande ne présentant pas un caractère d’urgence et de priorité.

B.1. C’est le cas lorsque (mars 2009) :

- Le requérant est déjà logé dans un T1 du parc privé ;
- La requérante est déjà logée dans un T1 du parc privé (et ceci alors même que le montant de son loyer de 905 euros représente 50 % de ses revenus) ;
- Le requérant est déjà logé dans un T2 du parc privé et, en outre, a refusé une proposition de logement locatif adapté en janvier 2008 (elle a pourtant des difficultés à régler son loyer eu égard à ses faibles ressources) ;
- La requérante est déjà logée dans un T1 B du parc privé (et que son loyer représente 50 % de ses revenus qui sont de 1810 euros) ;
- La requérante est déjà logée dans le parc privé (et n’arrive pas depuis sa retraite à assumer son loyer de 550 euros par mois ; délai anormalement long de 40 mois) ;
- La requérante est déjà logée dans le parc privé (délai anormalement long de 42 mois au lieu de 30 mois) ;
- Le requérant est déjà logé avec son épouse et leurs quatre enfants dans un T4 du parc privé (En délai anormalement long de 46 mois) ;
- La requérante occupe avec son enfant un T2 dans le parc privé et que ses faibles revenus ne lui permettent pas d’accéder à un autre logement dans le parc privé (en

²² L’étude des dossiers révèle également que les requérants attendent parfois depuis des années une proposition de logement social.

²³ Cf. infra p. 59.

délai anormalement long de 47 mois ; contingenté sous préfecture Saint-Nazaire priorité 3)²⁴ ;

- La requérante occupe avec ses deux enfants un T3 dans le parc privé (délai anormalement long de 55 mois) ;
- Le requérant occupe un studio dans le parc privé (en délai anormalement long de 84 mois) ;
- Le couple est logé dans une maison du parc privé (délai anormalement long, depuis 2004) ;
- Le requérant est déjà logé dans le parc social (le requérant bénéficie déjà d'un logement apparemment adapté) ;
- le couple et leurs sept enfants occupent déjà un T5 de 94 m2 dans le parc social et sollicitent une mutation au sein de ce parc (délai anormalement long de 36 au lieu de 30 mois) ;
- La requérante occupe avec son époux et leur enfant mineur un T4 dans le parc social et qu'elle a refusé 3 propositions de logements locatifs adaptés en décembre 2008 et en février 2009 (il s'agit en fait d'une demande de mutation au sein du parc social ; problème de voisinage et d'insécurité) ;
- La requérante occupe un T2 du parc privé et a refusé une proposition de logement locatif adapté en juin 2008 (en délai anormalement long de 53 mois) ;
- Le requérant occupe avec son épouse et son fils un T3 dans le parc privé et a refusé deux propositions de logement (délai anormalement long de 83 mois) ;
- Le requérant occupe avec son épouse et leur enfant un T2 dans le parc privé et n'a pas donné suite à une proposition de logement locatif adapté en décembre 2008 (pour cause d'insalubrité du logement) ;
- Lorsque la requérante est hébergée depuis moins de six mois dans un foyer ;
- Lorsque la requérante est locataire d'un T4 dans le parc social et qu'elle sollicite une mutation au sein de ce parc ;

Octobre 2009 :

- Lorsque la requérant occupe, avec ses trois enfants un T5 du parc social et qu'elle a déposé une demande de mutation depuis plus de trente mois en raison de relations conflictuelles avec son ex-mari qui habite un immeuble voisin (la commission note aussi qu'elle n'a pas donné suite à une proposition de Nantes habitat en avril 2009) (délai anormalement long : 60 mois) ;
- Lorsque le requérant a intégré avec sa famille un logement en tant que locataire en titre avec l'association Habitat et Humanisme et qu'il a refusé une proposition de logement locatif social adapté d'Atlantique Habitations le 6 mai 2009 (délai anormalement long : 69 mois) ;
- Lorsque le requérant vient d'intégrer un studio du parc privé et ceci alors même que son logement situé au deuxième étage sans ascenseur avec un escalier très étroit n'est pas du tout adopté à son handicap (maladie évolutive, difficulté pour marcher et trouble de la vision) (délai anormalement long : 24 mois, Pornic) ;

²⁴ Elle a exercé un recours gracieux contre cette décision. Recours qui a été rejeté par une décision du 7 juillet 2009 (n'apporte pas d'éléments nouveaux dans son recours gracieux sur sa situation par rapport au logement).

- Lorsque la requérante occupe un logement du parc social et qu'elle a déposé une demande de mutation parce qu'elle estime vivre trop près de la famille de son ex-mari (délai anormalement long : 35 mois) ;
- La requérante qui vit dans un T3 dans le parc privé et qui n'a pas donné suite à une proposition de logement locatif adapté en juin 2009 (35 mois) ;
- Le requérant qui occupe un T1 dans le parc privé, bien qu'il ait de très grande difficulté à régler son loyer eu égard à ses très faibles ressources (Revenu : 625 €; Loyer : 344 €) (délai anormalement long : 50 mois).

B.2. En mars 2009, seules deux personnes ont été reconnues prioritaires et devant être logées d'urgence, au motif qu'elles avaient déposé depuis plus de trente mois une demande de logement social sans proposition adaptée. Ces deux personnes étaient pourtant logées, pour la première, avec ses deux enfants mineurs dans un T1 bis du parc privé et, pour la seconde, avec sa fille mineure dans un T2 du parc privé.

Pourquoi ici la commission accepte le recours ? Très certainement parce que la première personne était dans une situation de grande précarité et de profonde détresse :

- Il s'agit d'une jeune femme sans travail qui élève seule ses deux jeunes enfants (4 ans et 1 an) ;
- Elle dispose seulement du RMI et de l'AF ;
- Son logement dans le parc privé est petit 32 m² (une cuisine, une pièce principale, une entrée, une salle de bain) ; il ne répond pas au minimum que doit revêtir un logement dans une telle situation sociale.

Quant à la seconde personne pas d'info (je n'ai pas retrouvé la fiche de synthèse).

Ici, pour admettre le recours, la commission s'attache très certainement à la priorité des priorités : c'est l'urgence de l'urgence qui est prioritaire (décisions erratiques).

En octobre 2009, aucune demande n'a été reconnue prioritaire et urgente, et ceci alors même que le requérant était en délai anormalement long. Dans ces affaires, le recours a été rejeté parce que le requérant en délai anormalement long disposait d'un logement et, par suite, il n'était pas en situation d'urgence. Ce constat confirme donc qu'il est exceptionnel que la commission se fonde sur ce motif pour reconnaître le DALO.

C. - Appréciation du caractère adapté ou non de la proposition

1.1. Appelé à apprécier le caractère adapté ou non de la proposition, la commission, en mars et en octobre 2009, a toujours estimé que le requérant avait reçu une proposition adaptée de la part des bailleurs sociaux.

Les décisions ne fournissent pas davantage de précision sur cette condition.

En revanche, la lecture des dossiers révèle incidemment qu'une proposition de logement est aux yeux de l'institution adaptée, alors même que :

- Le logement n'est pas localisé à l'endroit souhaité par le requérant (il peut par exemple être éloigné du lieu où sont scolarisés les enfants) ;
- Le quartier serait selon le requérant insuffisamment sécurisé ;
- Le logement serait inadapté, ne répondrait pas aux besoins du demandeur ;
- Le logement serait insalubre ;

- Les conditions d'hygiène de l'immeuble et l'environnement seraient « trop mauvais » pour envisager d'y vivre avec un enfant handicapé.

Apparemment la commission ne va donc pas jusqu'à vérifier que le logement proposé est adapté aux conditions concrètes.

Le refus d'une proposition adaptée a pour effet d'interrompre le délai anormalement long.

1.2. Il ressort très clairement des décisions analysées que lorsque le demandeur a refusé une proposition adaptée, la commission considère en règle générale que la demande ne présente pas un caractère urgent et prioritaire et ceci même dans le cas où le requérant est dépourvu de logement.

2. - demandeur dépourvu de logement

Texte. Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence les personnes qui sont « dépourvues de logement ».

A. – Dépourvu de logement. Non logé chez des tiers

(au sens strict)

1.1. Selon la commission, être dépourvu de logement ne signifie pas forcément vivre dans la rue. La commission estime que le demandeur n'a pas de logement à chaque fois que celui-ci est dans une situation de grande précarité au regard du logement, c'est-à-dire quand il habite dans un foyer d'accueil, dans un camping, dans un village de vacances, dans une aire de stationnement de caravane destinée à accueillir les familles roumaines, dans une fourgonnette, dans une voiture, dans un camion, dans un camping-car, dans une caravane, dans une résidence hôtelière, ou encore « à droite et à gauche ». Le requérant a également été considéré comme dépourvu de logement lorsque lui et ses enfants doivent quitter dans les plus brefs délais l'habitation qu'ils occupent, une ordonnance de non-conciliation ayant attribué ce logement à l'épouse du demandeur. Un détenu en fin de peine peut également, dans certaines circonstances, être considéré comme dépourvu de logement.

Il ressort néanmoins des décisions d'octobre 2009 que la demande peut, dans certains cas, être rejeté alors même que le demandeur est dépourvu de logement, celui-ci vivant par exemple dans sa voiture. La commission justifie ici le rejet de la demande par le fait que la personne « n'a pas donné suite à une proposition de Nantes Habitat d'un logement social adapté ».

1.2. La commission rejette également les recours lorsque la personne dispose d'un logement dans le parc privé ou dans le parc social. Dans l'une ou l'autre de ces situations, la commission considère que le demandeur n'est pas "dépourvu de logement", même dans le cas où son bail arriverait à expiration, ou encore lorsque celui-ci ne serait pas en mesure d'assumer ses loyers. La plupart de ces recours sont classés « irrecevables, hors motifs ». Si lesdits recours sont soumis à la commission pour la forme, en revanche, ils ne font jamais l'objet de débats au sein de l'institution.

1.3. L'examen de la question de savoir si le requérant est ou non "dépourvu de logement" a également conduit la commission à requalifier des demandes logement en demande hébergement. Si la demande a ainsi été requalifiée c'est essentiellement parce que la commission a estimé, très souvent à partir de rapports sociaux, que le demandeur, qui était dépourvu de logement, n'était pas en mesure d'assumer la gestion d'un appartement et qu'il avait aussi besoin de formation et d'être accompagné. Autrement dit, la commission examine ici la situation sociale du demandeur afin de savoir si ce dernier est ou non en capacité d'occuper un logement autonome²⁵.

Sur cette question la commission a rendu en mars 2009 :

- 6 décisions favorables ;
- 7 demandes logement ont été requalifiées en demande hébergement ;
- 22 décisions de rejet.

En octobre 2009 :

- 5 décisions favorables ;
- 21 décisions défavorables ;
- 1 demande logement a été requalifiée en demande hébergement.

a été considéré comme "dépourvu de logement" en mars 2009 le demandeur :

- qui est logé à droite et à gauche par un réseau amical (Cette absence de logement ne lui permet pas d'exercer son rôle de père, il ne peut pas voir son fils) ;

²⁵ Sur ce problème, cf. supra p. 32.

- et son concubin qui sont hébergés dans un centre d'hébergement de l'association Saint Yves ;
- sa femme et leurs cinq enfants qui sont logés par des tiers depuis février 2009 dans un site officiel de la mairie (cet hébergement ne peut pas durer puisque le site est réservé à un nombre limité de famille ; le requérant travaille en CDI) ;
- qui vit dans une fourgonnette depuis l'été 2008 (l'instruction révèle qu'il est en capacité d'occuper un logement autonome) ;
- qui est hébergée avec ses trois enfants, au foyer Arc-en-Ciel, depuis le 18 novembre 2008, soit moins de 6 mois (dossier soutenu par une AS du CG)²⁶ ;
- qui vit dans un camping-car sur le parking de son entreprise depuis sa séparation (ne peut pas recevoir ses enfants du fait de sa situation au regard du logement).

En octobre 2009 :

- en procédure de séparation, qui doit quitter dans les plus brefs délais le domicile conjugal avec ces cinq enfants nés d'une précédente union, l'ordonnance de non conciliation ayant attribué à Madame le logement ;
- qui est hébergé « à droite et à gauche », de manière instable, depuis son divorce ;
- et ses deux enfants qui alternent les solutions d'hébergement – hôtel, amis, famille – depuis février 2009 (suite à une séparation pour violences conjugales) ;
- et sa famille qui sont en location en résidence hôtelière, cette situation ne pouvant être envisagée longtemps du fait de leurs ressources ;
- qui dort pendant la semaine dans un camion et le week-end dans sa voiture.

Dans toutes ces affaires, la commission, après avoir constaté que le requérant était dépourvu de logement, a reconnu que celui-ci était prioritaire et qu'il devait être logé d'urgence.

Ont également été considérés comme "dépourvu de logement" :

En mars 2009, le demandeur qui :

- sollicite régulièrement le 115 et qui est hébergé actuellement dans un foyer "La Tannerie" (en situation de détresse suite à une séparation ; connaît des problèmes de santé ; a des difficultés pour gérer son budget) ;
- vit dans un camping avec un enfant de deux ans et demi à charge (elle perçoit 580 euros par mois et acquitte un loyer de 375 euros par mois pour le camping) ;
- est régulièrement accueilli par des communautés, ou des lieux d'accueil ;
- a été expulsé de son logement et qui vit dans un village de vacances pour une durée de quelques semaines ;
- est menacé d'expulsion suite à la mise en vente de son appartement ; Plus précisément, le demandeur était harcelé par son propriétaire afin qu'il quitte son logement. Le TS souligne qu'il s'agit d'un homme fragile et que son logement est petit et ne dispose pas de ventilation. Cette affaire montre aussi en creux que le rapport social est également utilisé par la commission pour décider si la demande doit ou non être requalifiée en hébergement ;
- est sans domicile (suivi par le CCAS de Nantes ; pas de ressources) ;

²⁶ Ce dossier montre aussi que ce type recours est, dans certains, classé « absence de logement » ; dans d'autres cas « hébergé dans une structure d'hébergement ».

- est sans domicile et dort dans une voiture depuis sa séparation ; elle ne peut plus rencontrer ses enfants.

En octobre 2009 :

- Le demandeur qui vit dans la rue ou à droite et à gauche chez des amis.

Dans ces huit dernières affaires, la demande logement a été requalifiée en demande hébergement, eu égard à la situation sociale du demandeur, ce dernier ne paraissant pas en mesure de gérer un logement.

En revanche, en mars 2009, il a été considéré que n'était pas "dépourvue de logement" la personne qui :

- occupe un logement au sein du parc privé, et ceci alors même que son bail ne sera pas renouvelé en septembre 2009 (En l'espèce, la commission estime que le préavis qui est donné à la requérante doit lui permettre de trouver une solution de logement) ;
- est hébergée dans une résidence d'accueil "Soleil" depuis moins de six mois ;
- occupe un studio de 25 m² du parc privé (irrecevable hors motifs) ;
- est logée avec ses trois enfants dans un T4 du parc social et sollicite une mutation au sein du parc social (irrecevable hors motifs) ;
- est logée avec son enfant dans le parc privé, (et ceci alors même que ses ressources ne lui permettraient plus d'assumer son loyer de 650 euros par mois (ressources 1012 ; irrecevable hors motifs) ;
- occupe depuis février 2004 un logement privé (et ceci alors même que ses ressources ne lui permettraient plus de faire face à son loyer ; le FSL avait préconisé un relogement économique ; service instructeur avait considéré le recours prioritaire et urgent ; irrecevable hors motifs) ;
- occupe un logement social avec son compagnon et sollicite une mutation au sein du parc social (irrecevable hors motifs) ;
- a intégré un logement dans le parc privé depuis le mois de février 2009 ;
- est actuellement logée dans un T2 du parc privé (alors même que la requérante déclare ne plus pouvoir assumer ses loyers) ;
- a intégré un logement dans le parc privé ;
- a intégré un logement dans le parc privé ;
- est logée avec ses trois enfants dans un T5 du parc social et qui sollicite une mutation au sein du parc social²⁷ ;
- est logée avec son époux et leurs trois enfants dans un T5 du parc social et qui sollicite une mutation au sein de ce parc²⁸ ;

²⁷ Dans cette affaire, la requérante demandait une mutation au sein du parc social et, plus précisément, souhaitait obtenir un T5 en rez-de-chaussée qui est mieux adapté à la situation de son fils. Ce dernier est en effet lourdement handicapé suite à un accident et son état n'est plus compatible avec un appartement au deuxième étage sans ascenseur. Ici rejet car aucun critère DALO (certificat médical qui atteste de cette situation). On peut néanmoins se demander si dans ces situations exceptionnelles la commission ne pourrait pas user du pouvoir qu'elle détient pour reconnaître un recours urgent et prioritaire alors même que les critères DALO ne sont pas totalement remplis. Le rejet peut aussi s'expliquer par la difficulté à trouver un T5 adapté dans le parc social (ce type de logement reste rare).

- La requérante qui est logée dans un T2 du parc social et qui sollicite une mutation au sein de ce parc ;
- a intégré un logement de type 1 dans le parc privé depuis le mois de novembre 2008 ;
- vit avec ses deux enfants dans une maison dont elle est propriétaire avec son ex-compagnon ;
- occupe avec sa famille un T4 du parc privé, (et ceci alors même qu'elle subit des violences conjugales, violences verbales, psychologiques et physiques ; En situation de grande détresse ; dossier soutenu par l'AS du CG) ;
- est logée avec sa fille dans un T3 de 67 m² dans le parc social ;
- est logée dans un T2 du parc privé et que ses ressources ne lui permettent pas de régler son loyer (loyer de 487 euros, RMI 394 euros) ; (recours soutenu par une AS du CG) ;
- est rentré à la résidence ADOMA depuis le 8 décembre 2008 ;
- occupe un T4 dans le parc social à Cholet avec son épouse et leurs trois enfants et demande une mutation dans le parc social à Nantes (souhaitent ainsi se rapprocher d'un centre médical à Nantes qui assure le suivi de leur enfant handicapé) ;
- habite avec son époux et ses deux enfants dans une caravane, dès lors que les démarches réalisées par la requérante sont récentes, notamment concernant la demande de logement social (23 janvier 2009).

En octobre 2009, la personne qui :

- occupe un logement de type T1 du parc privé ;
- est logée chez des tiers, voire dans sa voiture ; la commission relève pour écarter sa demande qu'il « n'a pas donné suite à une proposition de Nantes habitat, d'un logement social adapté en juillet 2009 » ;
- ainsi que sa fille qui sont hébergées dans un logement d'urgence T1 depuis moins de six mois ;
- est en réalité co-locataire d'un logement, cette situation ayant été régularisé par un avenant au contrat de location ;

Il en va de même lorsque le demandeur :

- sa femme et ses deux enfants ont accédé en mai 2009, à un logement de type 4 du parc privé par l'intermédiaire de l'association habitat et humanisme ;
- a accédé à un logement du parc privé en septembre 2009 et ceci alors même que le loyer est disproportionné par rapport à ses revenus ;
- a accédé en septembre 2009 à un logement du parc privé à Ancenis ;
- et sa fille ont accédé à un logement de type 3 du parc privé, et ceci alors même que le loyer est disproportionné par rapport aux revenus de la requérante (L : 490 – R : 660) ;
- a bénéficié, lors du départ de sa mère en maison de retraite en mai 2009, du glissement de bail du logement que sa mère occupait chez Nantes Habitat ;
- a accédé à un logement du parc privé le 15 août 2009, et ceci alors même que le loyer grève en grande partie ces ressources et qu'il craint de ne pas pouvoir garder ce logement longtemps ;

²⁸ Mêmes remarques que dans la note précédente. Sollicite une mutation en RDC, très graves problèmes de santé. Dans ces deux affaires on peut se demander si au final ces personnes ne sont pas dépourvues de logement, dès lors que le logement qu'elles occupent n'est plus du tout adapté à leur état de santé.

- a accédé à une maison du parc privé en juillet 2009, et ceci alors même qu'elle a des difficultés à régler son loyer ;
- et son compagnon occupent depuis le 1^{er} juin 2009 un logement du parc privé ; la commission relève également pour conforter son rejet qu'elle n'a pas donné suite à une proposition de logement social de Nantes Habitat le 17 juillet 2009 ;
- occupe avec ses trois enfants et sa petite fille un logement de type 4 du parc privé et ceci alors même que le loyer n'est pas du tout adapté à ses ressources (a fait une demande de logement social depuis plus de deux ans) ;
- occupe avec son mari et leurs 5 enfants un logement de type 4 du parc social de Nantes habitat (demande de mutation, pas pris en compte par DALO) ;
- est actuellement incarcéré et libérable en mai 2010, dès lors que le demandeur ne pourra pas donner suite à une proposition de logement qui doit lui être faite dans les six mois suivant la commission de médiation du 6 octobre 2009 ;
- a également déposé un recours en vue d'une offre d'hébergement et que la commission de médiation a pris une décision favorable sur ce recours ;
- a également déposé un recours en vue d'une offre d'hébergement et que la commission de médiation a pris une décision favorable sur ce recours ;
- a également déposé un recours en vue d'une offre d'hébergement et que la commission de médiation a pris une décision favorable sur ce recours ;
- a également déposé un recours en vue d'une offre d'hébergement et que la commission de médiation a pris une décision favorable sur ce recours ;
- a également déposé un recours en vue d'une offre d'hébergement et que la commission de médiation a pris une décision favorable sur ce recours ;
- a également déposé un recours en vue d'une offre d'hébergement et que la commission de médiation a pris une décision favorable sur ce recours.

Dans ces affaires, la commission a par conséquent estimé que les demandeurs n'entraient pas dans les situations de priorité et d'urgence définies par les textes.

Notons que les cinq dernières affaires montrent que les doubles demandes ont pour effet d'alourdir la tâche de la commission, puisque celle-ci se prononce deux fois sur les mêmes faits, la première fois pour accepter le recours hébergement et la seconde pour écarter le recours logement, le requérant n'étant plus dépourvu de logement du fait qu'il a obtenu un hébergement.

Remarques.

1) Trois de ces décisions révèlent des situations qui ne sont pas prises en considération par la loi DALO. Elles soulèvent aussi une double interrogation :

Est-ce que l'on peut considérer qu'une femme qui vit avec son époux dans le même appartement dispose d'un logement, alors même qu'elle subit régulièrement des violences conjugales, violences verbales, psychologiques et physiques ?

Est-ce qu'une personne handicapée qui dispose d'un appartement inadapté à sa maladie dispose d'un logement (handicapé au deuxième étage sans ascenseur) ?

À ces interrogations la commission a répondu par l'affirmative. Ici, la question de savoir si la personne est ou non dépourvue de logement est exclusivement appréhendée à partir du prisme de la réalité physique du logement, ce raisonnement ne laissant aucune place à l'analyse des conditions d'existence de la personne au sein même de ce logement. Cette interprétation

rigoureuse, qui s'appuie sur la lettre même de la loi DALO, mériterait peut-être d'être revisité à la lumière d'une autre disposition de cette même loi (l'article L. 301-1 II du CCH). Ce texte indique en effet qu'une personne a aussi le droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir lorsqu'elle éprouve des difficultés particulières en raison notamment « de ses conditions d'existence »²⁹. Quoiqu'il en soit, ces décisions de la commission témoignent d'une conception très limitée de la notion de logement, celle-ci ne prenant pas directement en compte le handicap ou la violence. On constate également que la loi DALO ne prend pas en compte toutes les situations d'urgence dans le cadre du droit au logement opposable.

Le séminaire DALO a néanmoins permis de préciser que la situation de ces personnes pouvait être réglée en aval de la décision de la commission³⁰.

2) Ces décisions ainsi que celles qui classent un recours "sans suite" ou dorénavant "sans objet" montrent aussi que la commission peut motiver différemment une décision pour des faits apparemment similaires. Cette motivation fluctuante concerne plus particulièrement les cas dans lesquels le demandeur a trouvé un logement entre le moment où il a saisi la commission et le moment où celle-ci statue. Autrement dit, dans cette hypothèse, le requérant n'avait pas de logement à la date de la saisine de la commission, mais il obtient un logement avant que la commission ne statue.

Dans ce cas particulier la commission considère parfois que le requérant n'entre pas dans les situations de priorité et d'urgence définies par les textes. C'est ce qui a été décidé dans l'affaire n° 2008-044-001404 dans laquelle la requérante n'avait pas de logement au moment du dépôt de sa demande, mais avait intégré le parc privé juste avant que la commission ne se réunisse.

Mais il arrive également que la commission classe ce type de recours "sans suite" ou dorénavant "sans objet", plutôt que de considérer que ledit recours n'entraîne pas les situations de priorité et d'urgence définies par les textes. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire n° 2008-044-001362. En l'espèce, la situation était proche de celle évoquée précédemment puisqu'au moment où le requérant a saisi la commission, celui-ci était dépourvu de logement (il vivait dans une caravane). Mais en janvier 2009 c'est-à-dire avant que la commission ne statue, il avait réussi à obtenir un logement dans le parc privé.

B. - Dépourvu de logement mais hébergé chez des tiers

Pour examiner cette condition, il convient de distinguer les personnes hébergées chez des tiers non soumis à l'obligation alimentaire d'une part, et les personnes hébergées chez des tiers soumis à l'obligation alimentaire d'autre part.

Cette distinction s'impose pour autant que les règles d'interprétation de la condition tenant à l'absence de logement du demandeur varient selon que la personne est ou non hébergée chez une personne soumise à l'obligation alimentaire.

1° Hébergé chez des tiers non soumis à l'obligation alimentaire

Décisions favorables :

- Mars 2009 : 14 ;
- Octobre 2009 : 4.

²⁹ Article L301-1 : « II. - Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

³⁰ Cf. supra p. 45.

Décisions favorables mais la demande logement est requalifiée en demande hébergement :

- Mars 2009 : 3 ;
- Octobre 2009 : 4.

Décisions défavorables :

- Mars 2009 : 7 ;
- Octobre 2009 : 0.

La commission estime en règle générale que le demandeur est "dépourvu de logement", lorsque celui-ci est hébergé par des tiers non soumis à l'obligation alimentaire.

Il en va ainsi lorsque le requérant est hébergé par des amis, une connaissance, un frère, une ex-épouse, un cousin, une amie, une sœur, un membre de la communauté du demandeur, un réseau amical, ou "à droite et à gauche". Parfois, pour reconnaître le caractère prioritaire et urgent du recours, la commission appuie son raisonnement sur le constat que le demandeur est aussi en délai anormalement long.

Plus précisément, la commission a estimé en mars 2009 que le demandeur était dépourvu de logement lorsque celui-ci est :

- logé chez des amis et était, en outre, en délai anormalement long, celui-ci ayant déposé depuis plus de 52 mois une demande de logement social sans proposition adaptée (dossier fortement appuyé par un TS) ;
- dépourvu de logement et logée par une connaissance ;
- hébergé chez son frère depuis avril 2005 et a déposé depuis plus de 30 mois une demande de logement social sans proposition adaptée ;
- hébergé chez sa mère et a déposé depuis plus de 24 mois une demande de logement social sans proposition adaptée ;
- logé chez son frère depuis septembre 2008 ;
- logé dans le logement de son ex-épouse faute d'avoir trouvé un appartement auprès des bailleurs sociaux ou dans le parc privé ; (n'a pas quitté le logement en dépit du jugement de divorce l'obligeant à quitter le domicile conjugal) ;
- logé chez un cousin (exiguïté du logement, un studio, il a un CDI, ne trouve pas de place dans le parc privé faute de cautionnaire) ;
- hébergé avec ses quatre enfants – de 2 à 14 ans – chez une amie depuis décembre 2007 (11 personnes occupent un T6, situation conflictuelle, hébergement précaire, a fait de nombreuses démarches pour trouver un logement ou un hébergement) ;
- hébergé chez son frère depuis 2002 ; son frère vit désormais en couple ;
- hébergé depuis 2006 date de son divorce à "droite et à gauche" chez des amis (démarches infructueuses pour trouver un logement dans le parc privé) ;
- hébergé par sa sœur avec son enfant de deux ans et son petit frère et sa petite sœur (ils vont devoir quitter le logement, car la sœur qui les héberge a donné son congé) ;
- hébergé par des membres de sa communauté depuis sa séparation (ne peut pas recevoir ses filles alors même qu'il a un droit de visite) ;
- logé avec son fils mineur chez des tiers ;
- hébergé chez des tiers (à droite et à gauche par son réseau amical) ; l'absence de logement ne lui permet pas d'exercer son rôle de père, personne dynamique, refuse d'intégrer une structure d'hébergement.

En octobre 2009 :

- logé chez sa sœur depuis 2008 ;
- hébergé, avec sa famille chez sa sœur ;
- logé chez un tiers (cohabitation difficile avec le tiers) ;
- hébergé avec sa compagne et leur bébé chez un ami qui habite un studio dans un foyer (vie quotidienne extrêmement difficile) ;

Dans toutes ces affaires, la commission, après avoir constaté que le requérant était dépourvu de logement, a reconnu que celui-ci était prioritaire et qu'il devait être logé d'urgence.

Dans les décisions suivantes la commission a également considéré que le demandeur était "dépourvu de logement" :

Mars 2009 :

- Lorsque le jeune couple vit avec leur enfant chez une cousine. Ils doivent être expulsés du logement, la cousine ayant une dette de loyer ;
- Lorsque la personne est hébergée chez une amie avec un bébé (pas de ressource, née en 1988 ; les demandes faites auprès des structures d'accueil n'ont pas abouti) ;
- La personne est logée chez différents tiers depuis 2005 (situation précaire, problème de santé, RMI).

Octobre 2009 :

- La personne est hébergée chez des amis et à trois enfants dont elle a la garde et qu'elle ne peut recevoir, l'appartement étant trop petit ;
- Le demandeur est hébergé chez un cousin ;
- La personne est hébergée chez sa sœur suite à une séparation ;
- Le demandeur est hébergé par des tiers de façon non régulière suite à une séparation ;

Dans ces 7 dernières affaires, la demande logement a été requalifiée en demande hébergement, eu égard à la situation sociale du demandeur, ce dernier ne paraissant pas en mesure de gérer un logement. Dans ce type d'affaire, le secrétariat cherche là encore à savoir à partir notamment de l'avis du travailleur social ou du dossier social, si la personne est autonome et capable d'assumer la gestion d'un logement.

En revanche, le requérant n'est pas considéré comme dépourvu de logement, alors même qu'il est hébergé chez des tiers, lorsque le demandeur :

- occupe un logement d'urgence de l'association X ;
- est logé chez une amie et n'a pas répondu aux nombreux appels du secrétariat pour actualiser sa situation au regard du logement ;
- a quitté le département de Loire-Atlantique et occupe un logement dans une autre ville (son dossier CAF a été transféré ; le dossier DALO a ici été déposé par une assistante sociale du Conseil général) ;
- est hébergé par son fils sur Nantes, mais est locataire d'un logement dans une autre ville ;
- est hébergée chez des tiers, mais est propriétaire d'un appartement ;
- est entrée à la résidence X en janvier 2009 ;
- est entré à la résidence X en décembre 2008 (il vient donc d'entrer dans une structure d'hébergement).

2° Hébergé chez des tiers soumis à l'obligation alimentaire

Textes. Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgences les personnes qui se trouvent dans la situation suivante : « être 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* ». Ces dernières dispositions donnent ainsi des directives à la commission pour interpréter la condition tenant à l'absence de logement. La question de savoir si la commission applique ou non cette condition suscite toujours de nombreux débats au sein même de la commission.

En mars 2009, la commission a apprécié la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer en vertu de l'obligation alimentaire dans 25 décisions :

- Dans 11 décisions, la commission s'est référée à l'obligation alimentaire pour décider que le requérant n'était pas "dépourvu de logement" ;
- Dans 12 décisions, elle a au contraire décidé que le requérant était "dépourvu de logement", alors même que celui-ci disposait d'un "logement" en vertu de l'obligation alimentaire ;
- Dans deux décisions favorables la demande logement a été requalifiée en demande hébergement.

En octobre 2009, la commission a apprécié la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer en vertu de l'obligation alimentaire dans 11 décisions :

- Dans 2 décisions, la commission s'est implicitement référée à l'obligation alimentaire pour décider que le requérant n'était pas "dépourvu de logement" ;
- Dans 6 décisions, elle a au contraire décidé que le requérant était "dépourvu de logement", alors même que celui-ci disposait d'un "logement" en vertu de l'obligation alimentaire ;
- Dans trois décisions favorables la demande logement a été requalifiée en demande hébergement

En règle générale, pour apprécier si le demandeur dispose ou non d'un logement en vertu de l'obligation alimentaire, la commission s'appuie sur différents éléments.

L'âge du demandeur paraît être l'un des critères importants pour déterminer si celui-ci bénéficie ou non d'un logement en vertu de l'obligation alimentaire. En effet, si la personne est jeune, la commission lui oppose plus facilement le fait qu'elle est logée par ses parents pour écarter sa demande DALO. En revanche lorsque le demandeur est plus âgé l'obligation alimentaire paraît beaucoup plus rarement opposée, la commission ne tenant pas compte de cette donnée pour apprécier si le demandeur dispose ou non d'un logement. Il paraît sans doute plus anormal qu'une personne ayant dépassé la trentaine vive encore chez ses parents.

Ensuite, pour apprécier la situation du demandeur au regard de l'obligation alimentaire, la commission tient également compte de la situation conflictuelle ou non de la cohabitation avec les parents, de l'autonomie du demandeur, de ses ressources financières, de la présence ou non de jeunes enfants (jeunes enfants du demandeur et jeunes enfants des parents), de la durée de la cohabitation, de la place dont dispose le demandeur dans le logement, des conditions inadmissibles sur le plan social (cohabitation dans une même pièce de personnes adultes de sexe différent), ou encore de la précarité de la situation des parents.

Enfin, la commission s'appuie d'autant plus facilement sur l'obligation alimentaire pour écarter une demande, lorsque le demandeur n'a pas donné suite à une ou plusieurs propositions de logement locatif adapté faites par un organisme de logement social. Ici aussi le refus d'une proposition de logement conduit la commission à considérer que la demande n'est pas prioritaire et urgente.

Ajoutons que l'obligation alimentaire peut être opposée par la commission au demandeur, non seulement lorsque celui-ci est logé seul chez ses parents, mais également lorsqu'il habite chez ses parents avec sa compagne, ou encore lorsqu'il habite chez ses parents avec sa compagne et leurs enfants (cette dernière situation n'a pas été rencontrée dans les affaires examinées en octobre 2009). C'est dire que cette notion d'obligation alimentaire est parfois utilisée très largement par la commission pour écarter un recours, celle-ci faisant ainsi jouer une conception des plus extensives de l'obligation alimentaire. Reste à savoir si dans certaines circonstances la commission n'utilise pas un peu trop facilement de ce paramètre tenant à l'obligation alimentaire pour écarter certains demandeurs – mais aussi leur conjoint et/ou leurs enfants – du bénéfice du DALO.

L'analyse des décisions d'octobre 2009 montre néanmoins que la commission utilise moins facilement qu'auparavant ce paramètre pour écarter une demande. On note donc une certaine retenue à l'égard de ces dispositions, sans doute parce qu'elles sont difficiles à manier et qu'elles suscitent toujours des débats difficiles au sein même de la commission.

2.1. Affaires dans lesquelles la commission fait appel explicitement ou implicitement à l'obligation alimentaire pour rejeter le recours :

Dans les décisions suivantes la commission rejette le recours du requérant au motif que celui-ci est hébergé par ses parents – seul ou avec sa famille – et qu'il dispose ainsi d'un logement ou d'hébergement en vertu de l'obligation alimentaire du code civil. Selon la commission, il n'est donc pas au sens de la loi « dépourvu de logement », ses parents répondant à ses besoins en matière d'habitat.

Dans certaines affaires, la commission conforte le rejet du recours en indiquant que le requérant a refusé une proposition de logement social adapté, ou encore qu'il n'a pas fait toutes les démarches nécessaires pour obtenir un logement social.

En mars 2009, la personne n'a pas été considérée comme "dépourvue de logement" dans les situations suivantes lorsque la ou le demandeur :

- est logée chez son père (n'apporte pas la preuve de la vente du logement de son père et dispose aussi de ressources qui lui permettent d'accéder à un logement dans le parc privé) ;
- est logé par sa famille ;
- est logé chez ses parents depuis août 2008 ;
- est logé, en alternance, chez ses parents ou les parents de sa compagne, et ceci alors même que le couple vient d'avoir un enfant (La situation du couple devient ainsi précaire par rapport au logement et est de plus en plus délicate à gérer)³¹ ;
- est logée avec son conjoint chez ses parents ;
- Lorsque le requérant est logé avec sa compagne chez ses parents ;

³¹ Dans cette affaire la commission n'a pas suivi l'avis du secrétariat qui recommandait de reconnaître le recours prioritaire et urgent.

- est logée chez sa mère, même si cette situation est difficile à vivre (perçoit l'AAH ; en situation de délai anormalement long) ;
- est logée chez sa mère avec son bébé, même si cette situation est difficile à vivre ;
- sa femme et leur enfant vivent chez les parents du demandeur depuis 2008, et ceci alors même que les parents sont âgés et ont besoin de soins particuliers ce qui complique la situation familiale (quotidien insupportable). Ici la commission s'est aussi fondée sur le fait que les démarches faites par le couple pour trouver un logement sont récentes, notamment concernant la demande de logement social ; condition d'urgence non remplie ;
- et sa femme sont logés par les parents du demandeur et qu'il a refusé deux propositions de logements adaptés faites par Atlantiques Habitations ;
- est logée chez ses parents et n'a pas effectué de demande HLM. Ce dernier élément n'apparaît pas dans la décision seulement dans l'avis du service instructeur.

En octobre 2009 :

- est logée avec son concubin chez les parents de ce dernier. Ici la commission s'est aussi appuyée sur le comportement des requérants pour considérer que la demande n'était pas prioritaire et urgente : ils n'ont pas présenté les pièces justificatives qui leur étaient demandées pour constituer leur dossier suite à une proposition de logement locatif adapté d'un T2 adapté en août 2009 par Logi Ouest ; en outre ils n'ont pas donné suite à une proposition de sous-location d'Harmonie Habitat.
- est logée chez ses parents. Ici aussi la commission s'est appuyée sur le fait que la requérante n'avait pas donné suite à deux propositions de logement locatif adapté faites par Nantes Habitat.

2.2. Affaires dans lesquelles la commission reconnaît que le demandeur est dépourvu de logement, alors même que celui-ci est logé par ses parents.

En l'occurrence, pour faire reconnaître le recours prioritaire et urgent, la commission s'est aussi fréquemment appuyée sur le fait que la personne était en délai anormalement long pour conforter sa décision.

En mars 2009, ont ainsi été reconnus comme "dépourvu de logement" et prioritaire et devant être logée d'urgence :

- Une personne qui est logée avec son enfant chez ses parents et qui a déposé depuis plus de 30 mois une demande de logement social sans proposition adaptée (elle est aussi en délai anormalement long, la cohabitation avec les parents et son frère se passe mal, la requérante et son fils dorment dans la même chambre) ;
- Un demandeur qui est logé chez ses parents depuis 2005 et qui a déposé depuis plus de 30 mois une demande de logement social ;
- Un demandeur qui est logé chez sa mère depuis l'été 2007 et la situation est, selon le TS, devenue conflictuelle avec une mère « perturbée » (reçoit son fils en droit de visite) ;
- Une personne qui a la suite d'une séparation est logée chez son père et qui a déposé depuis plus de 18 mois une demande de logement ;
- Une personne qui suite à un divorce est logée chez sa mère avec sa fille de deux ans (dort sur le canapé car il n'y pas assez de chambre) ;

- Une personne qui est logée chez ses parents depuis une séparation et qui a déposé depuis plus de 30 mois une demande de logement social sans proposition adaptée ;
- Un demandeur qui vit avec son épouse et leurs trois enfants chez son père depuis leur mariage en 2007 (sept personnes occupent ce logement, ce qui crée d'importantes tensions ; le requérant à un CDI) ;
- Une personne qui vit avec ses deux jeunes enfants chez ses parents suite à une séparation, née en 1980 ;
- Un demandeur qui est logé avec son épouse chez ses parents (la maison doit être vendue et ils doivent quitter les lieux ; personne pour les héberger ; risque d'être entraînée dans la spirale de l'exclusion) ;
- Une personne qui est logée chez sa mère suite à une séparation (a dû retourner vivre chez sa mère ; n'a pas trouvé de logement dans le parc privé en raison de ses faibles ressources).

En octobre 2009 une personne qui :

- suite à son divorce vit chez sa mère (situation conflictuelle) ;
- suite à une perte d'emploi vit chez sa mère. Cette situation ne lui permet pas d'exercer correctement le droit de garde dont il bénéficie auprès de sa fille ;
- est hébergée avec sa compagne depuis un an et demi chez la mère de mademoiselle (situation très conflictuelle avec la mère de mademoiselle, menace d'expulsion ; faute de revenus suffisants pas de possibilité d'obtenir un logement dans le parc privé) ;
- est logée avec son épouse chez ses parents depuis février 2007 (plus de deux ans) ; les relations du couple avec les parents sont conflictuelles du fait de la promiscuité de l'hébergement ;

Le demandeur peut être reconnu prioritaire, mais la commission peut estimer qu'une demande de logement n'est pas adaptée à sa situation. La demande est alors requalifiée en hébergement et la personne doit se voir proposer un accueil dans une structure d'hébergement :

Mars 2009 :

- La personne vit chez son père avec son enfant qui vient de naître (l'appartement ne comporte que deux chambres, le père ne veut pas d'enfant chez lui, elle ne peut élever son enfant dans ses conditions ; API uniquement) ;
- La personne est hébergée chez sa mère avec sa fille de deux ans (il apparaît que le logement est sur-occupé avec les 5 frères et sœur de la personne, la mère de la personne est aussi dans une situation de grande précarité) ;

Octobre 2009 :

- Le demandeur vit chez ses parents, cette situation ne lui permet pas d'exercer son droit de visite vis-à-vis de son fils ; le requérant est également en délai anormalement long ;
- La personne vit chez son fils depuis novembre 2008 ; l'exiguïté du logement rend les relations difficiles et ne permet pas à la personne de recevoir sa fille dont elle a la garde ; (nota. Le fait que la personne ait été expulsée d'un logement social – dette locative de près de 5000 euros plus 2000 euros pour remise en état du logement – n'est pas pris en considération par la commission pour apprécier le caractère urgent et prioritaire de la demande) ;

- La personne vit avec ses deux enfants chez ses parents depuis fort longtemps y compris pendant la période pendant laquelle elle était en couple ; bénéficie d'une mesure ALI. Selon les TS n'est pas en mesure de gérer un logement ; important indu à la CAF.

3. - Demandeur mal logé

Textes. La commission peut être saisie lorsque le demandeur « *est logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux* ». Peuvent être désignées comme prioritaires et devant être logées d'urgence les personnes qui sont « *logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux* ».

A. - Locaux impropres à l'habitation

Sur cette question, la commission a rendu en tout et pour tout deux décisions : l'une en mars 2009 et l'autre en octobre 2009.

Il s'agit de deux décisions de rejet.

1.1. Première affaire.

Le secrétariat de la commission avait estimé qu'une maison privée de sanitaire pouvait être considérée comme un local impropre à l'habitation, dès lors que la configuration des lieux ne permettait pas l'installation de sanitaire.

La commission a néanmoins refusé de reconnaître la demande de la requérante comme prioritaire et urgente aux motifs que cette personne, d'une part, était propriétaire de sa maison et, d'autre part, avait refusé le 16 février 2009 une proposition de logement type 2 faite par un bailleur social.

Ici aussi le refus d'un logement social adapté pèse lourd dans la balance lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère urgent ou non de la demande.

1.2. Seconde affaire.

La commission a dans cette affaire rejetée la demande de la requérante, qui soutenait qu'elle habitait une maison impropre à l'habitation (toiture défectueuse et poutres très endommagées) aux motifs que la requérante n'avait « pas entamer des démarches nécessaires pour engager une procédure d'insalubrité ».

Ici la commission semble ainsi considérer que la mise en œuvre de la procédure d'insalubrité est un préalable à la reconnaissance du DALO, faute de quoi le recours n'est pas considéré comme prioritaire et urgent. Les pièces fournies à la commission décrivaient pourtant de manière relativement précise le caractère impropre à l'habitation des locaux.

Reste alors à savoir si la commission ne s'est pas ici fondée sur une condition qui n'est pas posée par les textes.

B. - Locaux insalubres

Décisions défavorables :

- Mars 2009 : 5
- Octobre 2009 : 2.

Décisions favorables :

- Mars 2009 : 0
- Octobre 2009 : 0.

Le fort taux de décisions défavorables s'explique par le fait que le requérant doit ici apporter la preuve de l'insalubrité de son logement pour que ledit requérant soit susceptible d'être reconnu par la commission prioritaire et devant être logé d'urgence.

La commission est ainsi conduite à rejeter le recours lorsque la requérante :

- invoque l'insalubrité de son logement sans en apporter les justificatifs ;
- invoque l'insalubrité de son logement sans en apporter les justificatifs ;
- invoque l'insalubrité de son logement sans en apporter les justificatifs (aucun PV de constat n'est joint au dossier ; ici le secrétariat ne réclame pas automatiquement ce PV) ;
- invoque l'insalubrité de son logement sans en apporter les justificatifs ;
- signale l'insalubrité du logement sans en apporter les justificatifs (il se borne en l'espèce à déclarer que le logement est insalubre et dangereux : absence d'isolation, courants d'air, chauffe-eau électrique dépassé).

En mars 2009, le requérant n'a donc jamais pu fournir, pour prouver le caractère insalubre de son logement, un arrêté d'insalubrité, de péril ou de fermeture administrative affectant son logement ou d'une procédure engagée à cet effet.

Dans certaines affaires les requérants ont invoqué simultanément l'insalubrité et la sur-occupation.

En octobre 2009, l'insalubrité a été invoquée dans deux affaires. Là encore, le recours a été rejeté aux motifs que:

- l'insalubrité n'avait pas été reconnue par la Ville de Saint-Nazaire et par le Centre de l'habitat ;
- le requérant invoque l'insalubrité de son logement sans en apporter les justificatifs.

En Loire-Atlantique, il est extrêmement rare que la commission reconnaisse le caractère insalubre d'un logement : à ma connaissance, elle a été retenue dans une seule affaire.

Cela ne signifie pas pour autant que les logements insalubres n'existent pas sur le département. Si la commission n'est pas saisie d'affaire qui met en cause l'insalubrité du logement c'est sans doute parce que les requérants qui résident dans ce type de "logement" n'ont pas, pour différentes raisons, intérêt à divulguer cette situation.

C. - Locaux dangereux

Pas de décision sur cette question. Elle est néanmoins abordée en creux à propos des logements insalubres ou des « logements non décents ».

D. - Prise en compte des droits à hébergement ou relogement auquel le demandeur peut prétendre

Une seule affaire dans laquelle la commission constate que le demandeur a obtenu un relogement par la Ville de Nantes suite à son expulsion pour réaliser une opération de rénovation urbaine.

Le requérant n'est donc plus dépourvu de logement, rejet de son recours.

4. – Demandeur menacé d’expulsion sans relogement

Textes. La commission peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur est « menacé d’expulsion ». Peut ainsi être désignée par la commission comme prioritaire et devant être logée d’urgence la personne qui a fait l’objet « d’une décision de justice prononçant l’expulsion du logement ».

En mars 2009, sur cette question la commission de médiation de Loire-Atlantique a rendu 7 décisions :

- 3 décisions favorables ;
- 4 décisions défavorables.

En octobre 2009, sur cette question la commission de médiation de Loire-Atlantique a rendu 7 décisions :

- 3 décisions favorables ;
- 4 décisions défavorables.

En principe, seules les personnes qui ont fait l’objet d’une décision de justice prononçant leur expulsion du logement peuvent être désignées par la commission comme prioritaire et devant être logées d’urgence. Le jugement d’expulsion peut être prononcé à la suite d’impayés de loyer ou à la suite d’un divorce.

Reste que bien souvent le jugement d’expulsion ne suffit pas pour que la commission prenne une décision favorable. Avant de se prononcer la commission recherche aussi, pour apprécier cette fois l’urgence à reloger le demandeur, si la force publique a été requise pour exécuter ledit jugement. L’existence même d’un jugement d’expulsion, ou encore d’une mesure d’exécution de ce jugement ne suffit donc pas toujours pour que le requérant soit désigné comme prioritaire et devant être logé d’urgence.

Dans l’une ou l’autre de ces circonstances le recours a aussi été rejeté parce que :

- le demandeur dispose des ressources suffisantes pour louer un logement dans le parc privé ;
- des démarches ont été effectuées pour lever la demande d’expulsion le requérant ayant commencé le remboursement de sa dette locative ;
- un jugement a ordonné à la demande du bailleur social de surseoir à l’expulsion afin de vérifier si les troubles de voisinage ont cessé après le départ du fils de la requérante ;
- le bail du demandeur a été renouvelé ; par exemple, le bail a été tacitement reconduit pour un an, le bailleur ayant omis de signer et de dater la lettre de résiliation du bail ;
- le requérant a refusé une proposition d’un logement social adapté en 2009. Notons qu’ici la commission se borne à constater *in abstracto* que le logement proposé au requérant était adapté à sa demande. Elle ne s’interroge pas sur le point de savoir si ce logement était adapté au mode de vie du requérant, aux liens qu’il a pu établir dans le quartier, aux difficultés qu’il peut avoir à se déplacer, au traumatisme que pourrait constituer le déplacement de la personne dans un autre quartier. Ces éléments qui figurent dans les rapports sociaux ne sont pas – me semble-t-il – pris en considération par la commission. Elle se borne à constater que le requérant a refusé une proposition et que, par suite, il n’y a pas urgence et ceci alors même que le requérant va être expulsé de son logement par la force publique.

En mars 2009, la commission a désigné comme prioritaire et devant être logée d'urgence une personne :

- qui a fait l'objet d'un jugement en 2008 ordonnant son expulsion du logement, au motif qu'elle n'a plus payé de loyer depuis mars 2007. En l'espèce la commission précise également pour reconnaître le caractère prioritaire et urgent de la demande que la requérante est en délai anormalement long (elle a déposé depuis plus de 101 mois une demande de logement sans proposition adaptée). La commission n'a pas ici recherché si le bailleur a sollicité la force publique pour faire exécuter le logement ;
- qui a été expulsée par la force publique en 2008 dans le cadre de l'exécution d'un jugement et qui aujourd'hui vit dans une maison familiale qui doit être vendue (la demande de logement a ici été requalifiée en hébergement) ;
- dont le bail n'a pas été renouvelé suite à la mise en vente de la maison qu'il occupe (il semblerait que la décision de justice ne soit pas encore intervenue au moment où la commission statue).

En octobre 2009 :

- une personne dont l'expulsion a été ordonnée par le juge judiciaire, la préfecture ayant accordé le concours de la force publique pour l'exécution du jugement ; (En l'espèce, la demande logement a été requalifiée en hébergement, la personne ne paraissant en mesure de gérer un logement ; sur ce point position divergente de la commission et du TS) ;
- une personne dont l'expulsion a été ordonnée par un jugement du 18 décembre 2008, la préfecture ayant accordé le concours de la force publique pour l'exécution du jugement ;
- une personne dont l'expulsion a été ordonnée par un jugement, la préfecture ayant accordé à compter du 10 juillet 2009 le concours de la force publique pour l'exécution du jugement (ici la demande logement a été requalifiée en demande hébergement ; par le passé le requérant a été expulsé de son logement : à deux reprises).

En revanche, la commission refuse de désigner une personne comme prioritaire et devant être logée d'urgence :

En mars 2009 :

- Lorsque la personne n'a fait l'objet d'aucun jugement d'expulsion, et ceci alors même que le juge judiciaire a été saisi.
- Lorsque la personne a fait l'objet d'un jugement d'expulsion et que le concours de la force publique est envisagé prochainement, dès lors que le requérant a un emploi en CDI qu'il bénéficie en outre d'une pension et donc « qu'il a des revenus stables qui lui permettent d'accéder à un logement du parc privé » ;
- Lorsque le bail du demandeur a été renouvelé par le nouveau propriétaire du logement ;
- Lorsque la personne a fait l'objet d'un jugement d'expulsion, que la réquisition de la force publique en vue d'une expulsion locative a été reçue en préfecture en 2009, mais que des démarches sont en cours pour lever la demande d'expulsion, la requérante ayant commencé le remboursement de sa dette locative.

En octobre 2009 :

- Lorsque la personne a refusé une proposition d'un logement social adapté en avril 2009, et ceci note la commission « malgré une procédure d'expulsion engagée à son

encontre suite à des impayés de loyer » (le requérant, qui est en grande détresse – comme en témoignent les rapports sociaux souhaitait vivre dans le même quartier et a refusé le logement pour localisation inadaptée) ;

- Lorsque le bailleur social, après avoir engagé une procédure d'expulsion à l'encontre de la requérante pour des faits répétés de nuisances, ordonnait de surseoir à l'expulsion avec mise à l'épreuve ;
- Lorsque le demandeur peut se prévaloir de la reconduction de son bail pour un an, le propriétaire n'ayant pas respecté la procédure réglementaire en la matière : le congé donné par le propriétaire n'était ni datée, ni signée ;
- Lorsque l'expulsion n'a pas été ordonnée par le juge judiciaire.

5. - Demandeur hébergé ou logé temporairement

Texte. Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence les personnes qui sont « *hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de dix huit mois, sans préjudice, le cas échéant, des dispositions du IV de l'article L. 441-2-3* ».

A. - Structure d'hébergement

Fort taux de décisions favorables en mars 2009 :

- 9 décisions favorables ;
- 1 requalification logement en hébergement.
- 4 décisions défavorables ;

En octobre 2009, les décisions sur cette question sont beaucoup moins nombreuses :

- 1 favorable ;
- 1 défavorable.

Lorsque le demandeur est hébergé seul ou avec ses enfants depuis plus de six mois dans une structure d'accueil, la commission tend à reconnaître sa demande. L'on constate que dans la plupart des cas, cela fait bien plus de six mois que les requérants sont hébergés dans ce type de structure (certains depuis 2004). Ici aussi, il n'est pas rare que la commission fasse référence au délai anormalement long dans lequel se trouve le requérant pour conforter sa décision, ce dernier élément venant en quelque sorte au soutien du premier. Incidemment pour faire droit à la demande, la commission analyse également la situation sociale du requérant et, plus particulièrement, son aptitude à gérer de manière autonome un logement et à régler ses loyers ou, d'une manière plus générale, à en assumer les responsabilités.

En revanche, la demande est écartée lorsque le demandeur est hébergé depuis moins de six mois dans une structure d'accueil.

Ont été désignés par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence :

En mars 2009 :

- Une personne qui est hébergée de façon continue dans une structure d'hébergement depuis début 2005 et qui a déposé depuis plus de trente mois une demande de logement social sans proposition adaptée;
- Une personne qui est hébergée de façon continue dans une structure d'hébergement depuis novembre 2006 ;

- Une personne qui est hébergée dans un logement de transition depuis 18 mois ;
- Une personne qui est hébergée de façon continue, avec ses deux enfants mineurs, dans une structure d'hébergement depuis 2006 et qui a déposé, depuis plus de trente mois, une demande de logement social sans proposition adaptée ;
- Une personne qui est logée à la résidence X depuis 2004 (plus de cinq ans) ;
- Une personne qui est hébergée à la résidence X depuis 2007 ;
- Une personne qui est entrée à la résidence X en 2007 avec sa fille ;
- Une personne qui est hébergée de façon continue avec ses deux enfants mineurs de façon continue dans une structure d'hébergement ;
- Une personne qui est hébergée de façon continue dans une structure d'hébergement depuis le 31 décembre 2006.

Dans une affaire la demande logement a été requalifiée en demande hébergement :

- Le requérant est prioritaire mais une offre de logement n'est pas adaptée à sa situation ; cette situation nécessite de requalifier la demande de logement social en accueil en structure hébergement

En octobre 2009 :

- Une personne qui est accueillie dans un logement d'urgence depuis 2009 (on remarquera que le délai de six mois n'était pas ici tout à fait expiré, la commission s'étant prononcée le 6 octobre 2009).

En revanche le recours a été rejeté en mars 2009 :

- Lorsque la requérante est entrée au CHRS Accueil Mère-enfant fin octobre 2008, soit depuis moins de six mois ;
- Lorsque la requérante est entrée à la résidence sociale Julienne David en novembre 2008 et a refusé une proposition de logement social adapté le 15 décembre 2008 (motivation particulièrement alambiquée) ; a refusé un logement en raison du loyer trop élevé ;
- Lorsque la requérante est hébergée avec ses deux enfants au CHRS X depuis octobre 2008 soit depuis moins de 6 mois ;
- Lorsque la requérante est logée avec sa famille , depuis le 1^{er} janvier 2009.

Octobre 2009 :

- Lorsque la personne a intégré le 11 mai 2009, suite à des violences conjugales, le foyer X en hébergement de stabilisation, soit depuis moins de six mois ;
- Lorsque la personne est entrée en logement d'urgence depuis moins de 6 mois.

B. – Logement de transition

Lorsque le demandeur est hébergé seul ou avec ses enfants depuis plus de dix-huit mois dans un logement de transition, la commission tend à reconnaître sa demande. Ici aussi, il n'est pas rare que la commission fasse référence au délai anormalement long dans lequel se trouve le requérant pour conforter sa décision, ce dernier élément venant en quelque sorte au soutien du premier. Incidemment pour faire droit à la demande, la commission analyse également la situation sociale du requérant et, plus particulièrement, son aptitude à gérer un logement et à régler ses loyers.

En revanche, la demande est écartée lorsque le demandeur est hébergé depuis moins de dix-huit mois dans un logement de transition. La demande peut également être rejetée, alors même que le requérant est hébergé depuis plus de dix-huit mois dans ce type de logement, lorsque le demandeur a refusé une ou plusieurs demandes de logement social adapté, ou encore lorsque la structure d'accueil permet au demandeur de faire jouer une clause de bail glissant lui permettant d'être locataire en titre, ou encore lorsque les ressources du requérant lui permettent de régler un loyer dans le parc privé. Dans certains cas la demande peut être rejetée pour des raisons d'opportunité, le déplacement de la famille logé dans un logement de transition risquant de déstabiliser une famille qui a réussi à s'insérer dans un quartier.

En mars 2009, 8 décisions analysées :

- 3 favorables ;
- 4 défavorables ;
- 1 requalification en hébergement.

En octobre 2009, 5 décisions analysées :

- 4 défavorables ;
- 2 favorables.

Ont été désignés par la commission comme prioritaires et devant être logés d'urgence en mars 2009 :

- Un couple qui est logé dans un logement de transition depuis le 1^{er} juillet 2007 ;
- Une personne qui bénéficie d'une sous-location depuis octobre 2004 ;
- Une personne qui est logée dans un logement de transition depuis le 2 avril 2006.

Dans une affaire la demande logement a été requalifiée en demande hébergement :

- La personne est reconnue prioritaire, mais une offre de logement n'est pas adaptée à sa situation ; cette situation nécessite de requalifier la demande de logement en hébergement (dossier soutenu par Association).

En octobre 2009 :

- Lorsque le requérant occupe un logement de transition depuis le 1^{er} novembre 2005 ; pour conforter son raisonnement, la commission précise en outre que le demandeur « a déposé depuis 71 mois, une demande de logement social sans proposition adaptée » (est donc aussi en délai anormalement long).

En revanche le recours présenté par le requérant a été rejeté en mars 2009 :

- Lorsque la personne et son concubin sont logés dans le cadre d'une sous-location et cela jusqu'au mois de juin 2009, dès lors que la requérante « a refusé deux propositions de logement en février et septembre 2007 » (motifs : insécurité de logement la première fois ; logement trop petit la seconde fois) ;
- Lorsque la personne et sa famille occupent une maison en sous-location depuis plus de dix ans et que la demande de logement faite par le requérant n'est pas en délai anormalement long (ici, crainte de déplacer une famille qui a réussi à s'intégrer) ;
- Lorsque la requérante occupe depuis 2007, un logement de transition de type 4 en sous-location par l'intermédiaire de l'association X, dès lors que la convention de sous-location relative audit logement prévoit une clause de « bail glissant », la

requérante pouvant solliciter l'association pour faire jouer cette clause et être locataire en titre ;

- Lorsque le requérant après un hébergement temporaire depuis 18 mois.

En octobre 2009 :

- Lorsque le requérant est entré à la résidence X depuis moins de 18 mois ;
- Lorsque le requérant est entré à la résidence X depuis moins de 18 mois ;
- Lorsque la requérante après avoir été hébergée au CHRS X depuis moins de 18 mois ;
- Lorsque la requérante est entrée en résidence X depuis moins de 18 mois ;
- Lorsque le requérant est entré à la résidence X depuis moins de 18 mois.

C. - Logement-foyer

Une seule décision qui a été traitée ci-dessus.

6. - Logements non décents ou sur-occupés

« Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence en application du II de l'article L. 441-2-3 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 :

- être handicapées, ou avoir à leur charge une personne en situation de handicap, ou avoir à leur charge au moins un enfant mineur, et occuper un logement soit présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou auquel font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret, soit d'une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées au 2° de l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale, ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret ».

A. - Situation du demandeur

- handicap
- ayant à charge une personne en situation de handicap
- ayant à charge au moins un enfant mineur

L'interprétation de la situation du demandeur n'a pas soulevé de difficulté particulière en mars 2009 : la commission se borne à constater que les conditions légales sont remplies.

En octobre 2009, la commission a constaté dans deux affaires que ces conditions n'étaient pas remplies par le demandeur.

- Elle a rejeté le recours d'un requérant dont l'indécence du logement avait été reconnu par la Ville de Saint-Nazaire et par le Centre de l'habitat, aux motifs qu'il ne remplissait pas l'autre critère légal ici étudié à savoir « être handicapé ou avoir à sa charge une personne handicapée ou un enfant mineur ». Dès lors que le demandeur vivait seul et n'était pas reconnu handicapé son recours ne pouvait être reconnu urgent et prioritaire et ceci alors même que le logement qu'il occupait avait été reconnu indécet ;
- Elle a également rejeté un autre recours au motif que le requérant occupait seul un logement de type 2 du parc privé (en l'espèce, l'indécence n'a pas été retenue).

B. – Logement non-décent

Sur cette question, la commission a pris en mars 2009 au principal 14 décisions :

- 4 favorables ;
- 10 défavorables.

Pour que le logement du demandeur soit reconnu comme non-décent, il faut que celui-ci apporte la preuve que ledit logement présente au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002³², ou encore ne dispose pas d'au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret³³. En principe, la commission exige que le caractère indécent du logement soit prouvé par un rapport établi par le Service de l'hygiène et de la sécurité de la Ville. Aussi le secrétariat de la commission est-il conduit à inviter par courrier le demandeur à faire constater les désordres par ces services lorsqu'un tel document n'est pas joint au formulaire de demande (cf. par exemple, aff. n° 538).

Dans les affaires examinées ont été pris en compte les éléments suivants : présence de peinture au plomb, absence de garde-corps dans l'escalier (risques avec de jeunes enfants) ;

³² « Le logement doit satisfaire aux conditions suivantes, au regard de la sécurité physique et de la santé des locataires :

1. Il assure le clos et le couvert. Le gros oeuvre du logement et de ses accès est en bon état d'entretien et de solidité et protège les locaux contre les eaux de ruissellement et les remontées d'eau. Les menuiseries extérieures et la couverture avec ses raccords et accessoires assurent la protection contre les infiltrations d'eau dans l'habitation. Pour les logements situés dans les départements d'outre-mer, il peut être tenu compte, pour l'appréciation des conditions relatives à la protection contre les infiltrations d'eau, des conditions climatiques spécifiques à ces départements ;
2. Les dispositifs de retenue des personnes, dans le logement et ses accès, tels que garde-corps des fenêtres, escaliers, loggias et balcons, sont dans un état conforme à leur usage ;
3. La nature et l'état de conservation et d'entretien des matériaux de construction, des canalisations et des revêtements du logement ne présentent pas de risques manifestes pour la santé et la sécurité physique des locataires ;
4. Les réseaux et branchements d'électricité et de gaz et les équipements de chauffage et de production d'eau chaude sont conformes aux normes de sécurité définies par les lois et règlements et sont en bon état d'usage et de fonctionnement ;
5. Les dispositifs d'ouverture et de ventilation des logements permettent un renouvellement de l'air adapté aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements ;
6. Les pièces principales, au sens du troisième alinéa de l'article R. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, bénéficient d'un éclairage naturel suffisant et d'un ouvrant donnant à l'air libre ou sur un volume vitré donnant à l'air libre ».

³³ « Le logement comporte les éléments d'équipement et de confort suivants :

1. Une installation permettant un chauffage normal, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et adaptée aux caractéristiques du logement. Pour les logements situés dans les départements d'outre-mer, il peut ne pas être fait application de ces dispositions lorsque les conditions climatiques le justifient ;
2. Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ;
3. Des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents et munies de siphon ;
4. Une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées ;
5. Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c., séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. L'installation sanitaire d'un logement d'une seule pièce peut être limitée à un w.-c. extérieur au logement à condition que ce w.-c. soit situé dans le même bâtiment et facilement accessible ;
6. Un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant de toutes les pièces et des accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants indispensables à la vie quotidienne.

Dans les logements situés dans les départements d'outre-mer, les dispositions relatives à l'alimentation en eau chaude prévues aux 4 et 5 ci-dessus ne sont pas applicables ».

humidité du logement, logement sans éléments d'équipement et de confort (pas de toilettes et/ou de salle d'eau dans le logement).

Notons encore qu'une affaire examinée par la commission le 5 mai 2009 révèle que la commission ne s'est pas contentée, pour reconnaître le DALO, d'un constat réalisé par la Ville de Nantes qui relève des dysfonctionnements relatifs à la non décence du logement. En l'espèce, l'institution a aussi exigé, pour que le DALO soit reconnu, que ledit rapport contienne également une interdiction d'habiter au sens de l'article L. 1331-26 du code de la santé publique. Ce n'était pas le cas parce que le propriétaire du logement s'était engagé à faire dans un certain délai des travaux de rénovation (aff. n° 57 examinée le 5 mai 2009 ; ce refus a fait l'objet d'un recours gracieux qui a abouti, le service d'hygiène ayant conclu à la seconde visite à l'interdiction d'habiter). Dans cette affaire divergence d'appréciation entre le secrétariat et la commission.

Si dans la grande majorité des cas les demandeurs ont pu justifier de l'indécence de leur logement grâce à des rapports qui avaient été rédigés par le centre départemental de l'habitat, le service hygiène de la Ville de Nantes, la DDASS la commission a également admis dans une affaire que le caractère indécence du logement puisse être établi par un rapport établi par un travailleur social.

S'agissant de la preuve du caractère indécence du logement la ligne de conduite de la commission est donc loin d'être rectiligne. Si dans certains cas d'espèce la commission semble très exigeante en la matière, dans d'autres l'institution paraît beaucoup plus souple.

La commission a ainsi constaté l'indécence du logement et reconnu le demandeur prioritaire et devant être logé d'urgence :

Mars 2009 :

- lorsqu'un rapport du centre départemental de l'habitat (Pact Arim) du 4 décembre 2008 confirme l'indécence du logement (peinture au plomb, peinture dégradée, pas de garde-corps dans la rampe d'escalier...)
- lorsqu'un procès-verbal du service Hygiène de la Ville de Nantes a constaté l'indécence du logement (infiltration d'eau qui fragilise le sol, présence de moisissures dans les différentes pièces du logement, vétusté de l'installation électrique) ;
- lorsqu'un procès-verbal du service Hygiène de la Ville de Nantes a constaté l'indécence du logement (présence de moisissures sur l'ensemble des murs de la salle de bains et sur l'angle du mur du jardin ; présence d'une chaudière sans tuyau de raccordement démontable ; absence de ventilation dans la salle de bains ; présence d'une mezzanine sans barre de protection ; dans la chambre la hauteur sous plafond est inférieure à 2 mètres) ;
- lorsque la personne et sa fille habitent un meublé exigu sans salle de bains ni toilettes (insalubrité et sur-occupation). En l'espèce la commission s'appuie aussi sur le fait que la requérante est en délai anormalement long de plus de 30 mois.

En octobre 2009 :

- On notera une affaire particulière dans laquelle la commission a reconnu le caractère indécence du logement suite aux rapports effectués par la ville de Saint-Nazaire et le Centre de l'habitat, mais a rejeté le recours au motif que le requérant vivait seul et n'était pas handicapé³⁴.

³⁴ Cf. supra.

En revanche la non-décence du logement n'est pas établie et, par voie de conséquence, le recours est rejeté lorsque le demandeur :

Mars 2009 :

- « signale l'insalubrité du logement sans en apporter les justificatifs » (en l'espèce, absence d'isolation, courants d'air, chauffe-eau électrique dépassé. Mais aucun constat n'a été établi) ;
- n'apporte pas la preuve de la non-décence du logement ;
- qui déclare son logement sans confort, « ne fait mention d'aucune démarche relative à l'indécence » (le recours ici n'entre pas dans l'une des situations de priorité et d'urgence définies par les textes) ; pour rejeter le recours, la commission précise également que la requérante « a refusé une proposition de logement de type T3 le 17 octobre 2008 » ; (dossier soutenu par une AS) ;
- Invoque dans son recours gracieux une indécence du logement sans en apporter les justificatifs (il ne suffit pas de décrire cette indécence dans une lettre jointe au recours pour établir l'indécence. Elle n'apporte pas de PV de constat) ;
- invoque la non-décence de son logement sans apporter les justificatifs (un certificat médical qui précise que la non-décence du logement nuit à la santé de son fils ne suffit pas ; aucun document ne justifie de l'état de l'appartement) ;
- invoque la non-décence sans apporter les justificatifs ;
- déclare la non-décence de ce logement sans apporter les justificatifs (invoque seulement dans son courrier des problèmes d'humidité et de moisissures) ;
- déclare la non-décence de son logement sans apporter les justificatifs ;
- invoque la non-décence de son logement sans apporter les justificatifs ;
- La demande peut également être rejetée alors même qu'un constat de la DDASS et la Ville de X ont constaté que l'installation électrique est défectueuse et qu'il existe un problème d'humidité dans la salle de bains. La demande est ici rejetée au motif qu'un « programme de réhabilitation doit être mis en œuvre en septembre 2009 par l'OPAC 44 avec la ville de X ».

Octobre 2009 :

- invoque la non-décence de son logement alors que celle-ci n'est pas avérée : il n'y a pas indécence lorsque le logement se situe au quatrième étage sans ascenseur alors même que cette situation engendre des difficultés au quotidien avec trois enfants ;
- déclare son logement indécemment sans en apporter les justificatifs ;
- invoque l'indécence de son logement mais ledit logement n'a pas fait l'objet d'un constat d'indécence ; dans cette affaire, la commission relève également pour écarter la demande que la personne a refusé plusieurs propositions de logements sociaux dont une d'harmonie habitat en août 2009 ;
- invoque la mauvaise isolation thermique de son logement, alors que ce critère ne peut être considéré comme de l'indécence ;
- invoque les problèmes d'isolation de son logement, ce qui ne constitue pas un critère d'indécence ;
- invoque l'indécence de son logement mais que ledit logement n'a pas fait l'objet d'un constat d'indécence.

C. – Logement sur-occupé

« Peuvent être désignées par la commission comme prioritaires et devant être logées d'urgence en application du II de l'article L. 441-2-3 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 : être handicapées, ou avoir à leur charge au moins un enfant mineur, et occuper un logement (...) d'une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées au 2° de l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale, ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret ».

En mars 2009 et en octobre 2009, il a été fréquemment question de logement sur-occupé devant la commission de médiation.

Ces affaires témoignent de la détresse de certaines familles contraintes de vivre dans un logement social exigü, ce manque d'espace étant dans certains cas à l'origine de toute une série de maux pour les parents et les enfants ainsi que le révèlent les rapports sociaux : stress familial, conflits, difficultés pour les enfants de dormir, de faire leur travail scolaire....

Reste qu'ici les demandes DALO n'ont guère de chance de prospérer eu égard à la référence au code de la sécurité sociale qui, en posant comme critère la sur occupation manifeste, tend à considérer qu'un logement d'une faible superficie n'est pas forcément sur-occupé, alors même que les occupants dudit logement ne disposent que d'un faible espace de vie. Ces recours ont d'autant moins de chance d'aboutir que la commission n'use qu'avec parcimonie de la souplesse des dispositions de l'article R. 441-14-1 du CCH lesquelles lui permettent, dans une certaine mesure, de retenir la sur occupation alors qu'elle ne serait pas avérée au regard des dispositions du code de la sécurité sociale³⁵.

En mars 2009, 29 décisions analysées sur cette question :

- Décisions défavorables : 24
- Décisions favorables : 5

En octobre 2009, 11 décisions analysées au principal sur cette question :

- Décisions défavorables : 9
- Décisions favorables : 2

Pour déterminer si le logement est ou non sur-occupé, la commission se réfère quasi exclusivement au Code de la sécurité sociale. Là encore la commission se borne en règle générale à une application littérale de la loi, alors qu'un recours plus fréquent aux dispositions de l'article R. 441-14-1 permettrait de prendre davantage en compte certaines situations de grande détresse.

L'article D. 542-14- 2° du code de la sécurité sociale définit ce que recouvre un logement sur-occupé : celui-ci doit « présenter une surface habitable globale au moins égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour huit personnes et plus ».

Face à ces dispositions, la marge de manœuvre de la commission semble fort étroite, pour ne pas dire nulle : soit les critères légaux sont remplis, soit ils ne le sont pas. Il n'y a guère de place pour l'interprétation de la règle eu égard à la précision arithmétique du texte. Aussi, la

³⁵ Sur cette question cf. aussi, Droit au logement opposable. Bonnes pratiques des commissions de médiation, Document de travail V9 11/05/09.

commission se borne-t-elle ici à constater, à partir des critères posés par le code de la sécurité sociale, s'il y a ou non sur-occupation.

En dépit de leur clarté, ces dispositions ont néanmoins soulevé deux problèmes d'interprétation.

Tout d'abord, la question s'est posée de savoir si les enfants reçus par un parent en droit de visite devaient ou non être comptabilisés pour le calcul de la surface habitable.

Une première interprétation du secrétariat de la commission laissait à penser que ses enfants en droit de visite devaient être comptabilisés³⁶. Cette interprétation du secrétariat a été rejetée par la commission.

Ensuite, la question s'est aussi posée de savoir si l'enfant à naître devait être pris en compte pour le calcul du nombre de personnes occupant le logement. La commission a apporté une réponse positive à cette dernière question.

Notons encore que le recours est rejeté lorsque la requérante ne fournit pas de justificatifs permettant d'attester de la sur-occupation.

La commission a estimé que le logement était sur-occupé dans les situations suivantes :

Mars 2009 :

- Lorsque le demandeur occupe avec son enfant mineur, un studio dans le parc privé d'une surface de 16 m² et qu'une naissance de jumeaux est prévue en avril 2009 (pour une personne et trois enfants 34 m² sont réglementaires obligatoires). ;
- Lorsqu'un couple et leurs deux enfants mineurs occupent un studio d'une surface habitable de 20 m². Une naissance est prévue ;
- Lorsque le demandeur occupe avec ses deux enfants en bas âge un logement exigu « qui ne correspond pas aux besoins de la famille » et que le service AEMO judiciaire soutient la demande de logement dans l'intérêt des enfants (logement qui ne comporte que deux pièces à vivre et la famille partage la même chambre à coucher, le logement est humide et peu éclairé les toilettes sont sur le pallier)³⁷ ;
- Lorsque la requérante occupe avec ses deux enfants un T2 dans le parc privé d'une surface habitable de 29 m² et qu'une naissance est prévue (il faut 36 m² pour quatre personnes) ;
- Lorsque le requérant occupe avec son épouse et leurs deux enfants un T2 de 34 m² dans une résidence hôtelière et que le requérant reçoit son troisième enfant en droit de visite (ici le logement était à la limite de la sur occupation puisque 34 m² sont nécessaires pour un couple et deux enfants ; sur occupation quand reçoit un autre enfant en droit de visite).

Octobre 2009 :

- Lorsque la requérante occupe avec son enfant un logement dans le parc privé d'une surface habitable de 25 m² et qu'une naissance est prévue ;
- Deuxième dossier introuvable.

³⁶ Un couple occupe un logement. L'un des membres du couple reçoit son fils en droit de visite. Dans cette hypothèse, pour apprécier la notion de sur occupation, le secrétariat dans son avis à la commission prend en compte le couple mais aussi l'enfant en droit de visite. Donc dans ce cas le logement doit avoir non pas 16m² mais 25 .

³⁷ Ce candidat au logement a refusé la proposition qui lui a été faite par LNH. Cf. infra. Aff. n° 2008-044-001470.

- Lorsque la requérante occupe avec son mari et leurs deux enfants un logement dans le parc privé, d'une surface habitable de 33 m². Le recours a néanmoins été rejeté aux motifs que le ménage, ressortissant de l'Union européenne, est arrivé en France en 2008 et n'a pu fournir l'avis d'imposition N-2 lui permettant d'accéder à un logement social.

En revanche, la commission a considéré qu'il n'y avait pas sur-occupation et qu'en conséquence le recours n'entraîne pas dans l'une des situations de priorité et d'urgence définie par le décret dans les hypothèses suivantes :

Mars 2009 :

- un couple et un enfant ne sont pas en situation de sur occupation dans un logement d'une surface habitable de 35 m² dans le parc social puisque son logement a une surface habitable supérieure à 25 m².
- Ne sont pas en situation de sur occupation un couple et leurs fils qui dispose d'un logement de 50 m², la surface habitable de leur logement étant supérieure à 25 m².
- Ne sont pas en situation de sur occupation un couple et leurs sept enfants qui occupe un T5 de 94m² dès lors que leur logement a une surface habitable supérieure à 70m².
- n'est pas en situation une personne qui est logée avec ses deux enfants dans un T3 du parc privé ;
- ne sont pas en situation de sur occupation le demandeur et sa fille qui sont hébergés dans un T2 du parc privé d'une superficie de 47 m² ;
- ne sont pas en situation de sur occupation un couple et leurs cinq enfants qui occupent un T4 du parc social d'une surface habitable de 77 m² et qui sollicite une mutation au sein de ce parc dès lors que ledit logement a une superficie supérieure à 61 m² (sauf qu'ici les critères du code de la sécurité sociale apparaissent une nouvelle fois bien sévères).
- n'est pas en situation de sur occupation une requérante qui est locataire, avec ses deux enfants, d'un T2 d'une surface habitable de 50m² dans le parc privé, et qui invoque la sur occupation dès lors que son logement à une surface habitable supérieure à 25 m² ;
- N'est pas en situation de sur occupation une requérante qui occupe un T1 bis du parc privé d'une surface habitable de 32 et qui indique que ce logement est trop exigü, dès lors que son logement a une surface habitable supérieure à 25 m² ;
- N'est pas en situation de sur occupation un couple qui est logé avec leur enfant dans un T1 bis du parc privé de 30 m², dès lors que leur logement a une surface habitable supérieure à 25 m² (même si la famille dort dans la même pièce) ;
- N'est pas en situation de sur occupation une requérante qui est locataire d'un T4 de 78 m² dans le parc social avec ses cinq enfants, dès lors que son logement a une superficie supérieure à 54 m² ;
- N'est pas en situation de sur occupation un couple et un enfant qui occupe un logement de 39,80 m², dès lors que le logement a une superficie supérieure à 25 m² ;
- N'est pas en situation de sur occupation une requérante qui vit avec ses trois enfants dans un T3 du parc social de 72 m² dès lors que son logement a une surface habitable supérieure à 36 m² ; la commission note également que la requérante a refusé un T5 de 74 m² proposé par Nantes habitat en décembre 2008 ; un recours gracieux a été intenté par le travailleur social du CG qui a été rejeté par la commission le 9 juin 2009 : souligne la dégradation de l'état psychologique engendré par le problème du logement) ;

- Ne sont pas en situation de sur occupation un couple et leur enfant qui occupe un T1 du parc privé d'une superficie habitable de 50 m², dès lors que leur logement a une superficie supérieure à 25 m² ;
- *Ne sont pas en situation de sur occupation un couple et leurs 6 enfants qui occupent un T4 du parc social d'une superficie de 76 m², dès lors que leur logement a une superficie supérieure à 70 m².*
- Ne sont pas en situation de sur occupation un couple et leurs deux enfants mineurs qui occupent un T2 de Nantes Habitat d'une surface de 55 m², dès lors que leur logement a une superficie supérieure à 34 m² (ici les requérants invoquaient également l'insalubrité du logement, mais la commission ne répond pas à ce moyen) ;
- N'est pas en situation de sur occupation une requérante qui est logée avec ses 4 enfants dans un T3 d'une surface habitable de 82 m² du parc privé, dès lors que son logement fait plus de 45 m² (cinq personnes) ;
- N'est pas en situation de sur occupation un couple et leur qui sont logés dans un T3 du parc privé d'une surface habitable de 40 m², dès lors que leur logement a une surface de plus de 25 m² ;
- N'est pas en situation de sur occupation une requérante qui occupe avec sa famille un logement de type 2 d'une surface de 48 m² dans le parc social et sollicite une mutation au sein du parc, dès lors qu'elle n'est pas en sur occupation puisque son logement a une superficie habitable supérieure à 43 m² (ont refusé un T4 en mai 2008 en raison de l'environnement) (ici les deux enfants en droit de visite ne sont pas pris en compte dans le calcul des personnes habitants le logement) ;
- N'est pas en situation de sur occupation un requérant qui est co-locataire d'un T3 de 43 m² dans le parc social et sollicite une mutation au sein du parc social, dès lors que son logement a une surface supérieure à 25 m² (en délai anormalement long) ;
- N'est pas en situation de sur occupation une requérante qui occupe avec son époux et ses trois enfants un T2 dans le parc privé d'une surface habitable de 50 m², dès lors que son logement a une superficie supérieure à 43 m².

Octobre 2009 ; ne sont pas en situation de sur occupation :

- la requérante qui ne fournit pas de justificatifs permettant d'attester de la sur-occupation ;
- une requérante qui est locataire dans le parc privé, avec ses deux filles, d'un T2 d'une surface habitable de 55 m², son logement ayant une surface supérieure à 25m² ;
- une requérante qui occupe, avec son fils mineur, un T2 du parc privé d'une surface habitable de 40 m², son logement ayant une surface habitable supérieure à 16m² ;
- un requérant qui occupe avec son épouse un T1 du parc privé d'une surface habitable de 30m² et que le couple attend la naissance prochaine de leur prochain enfant, son logement ayant une surface habitable supérieure à 25 m² (surface réglementaire pour trois personnes) ;
- un requérant qui occupe avec son enfant mineur un logement T3 du parc privé ; la commission note également que si le requérant est en délai anormalement long (plus de 40 mois), « il n'a pas donné suite à deux propositions de logement locatif social adapté en octobre 2006 et juillet 2008) ;
- un requérant qui occupe avec son fils un logement d'une surface de 49 m², son logement ayant une surface habitable supérieure à 16 m² ;

- une requérante qui est locataire dans le parc privé d'un studio, ce logement ayant une surface supérieure à 9m².

7. – Autres situations que celles numérotées de 1 à 6

Texte : « Si la situation particulière du demandeur le justifie, la commission peut, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques définies par l'article R. 441-14-1 ».

Pour que ces dispositions puissent être légalement appliquées par la commission, il faut que le demandeur remplisse en partie les conditions légales définies par l'article R. 441-1-1. La commission ne peut en effet désigner comme prioritaire une personne qui ne remplit aucune des conditions fixées par l'article R. 441-1-1. Une personne qui ne se trouve pas dans l'une ou l'autre des situations visées par cet article ne peut donc bénéficier des dispositions ici étudiées.

L'application de ces règles par la commission en mars et en octobre 2009 appelle deux remarques.

1.1. Dans le cas présent, la commission s'est fixée une ligne de conduite non-écrite, celle de n'appliquer les dispositions qui lui permettent de désigner comme prioritaire une personne ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques légales, que dans les cas les plus exceptionnels. Dans aucune des décisions étudiées, il n'a été fait référence de manière explicite à ces dispositions.

La lecture des décisions de la commission montre néanmoins que dans une affaire examinée en octobre 2009, la commission a très certainement fait implicitement référence à ces dispositions. Elle a en effet considéré que la demande de logement était prioritaire alors même que le demandeur ne répondait qu'imparfaitement aux critères légaux : alors que cela ne faisait pas tout à fait 6 mois que la personne était hébergée dans une structure d'hébergement, la commission a quand même reconnu le caractère prioritaire de la demande de logement³⁸. Notons qu'en l'espèce les dispositions du décret n'ont été qu'imparfaitement respectées, la commission n'ayant pas, comme l'exige le dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 spécialement motivée sa décision pour désigner cette personne qui ne répondait qu'incomplètement aux caractéristiques définies par la loi.

À notre connaissance, depuis la création de la commission ces dispositions n'ont été appliquées que deux ou trois fois, et ceci à propos d'affaires portant sur des logements sur-occupés. Dans ces affaires, la commission a estimé que le logement était sur-occupé alors même que la surface habitable de ce dernier était un mètre carré plus grand que la surface légale exigée pour qu'il y ait sur-occupation.

Cette politique est sans doute justifiée une nouvelle fois par le souci de la commission de s'en tenir exclusivement aux critères définis par la DALO et son décret d'application, c'est-à-dire exclusivement aux conditions légales clairement définies qui permettent à la commission de décider qu'une personne est prioritaire et doit être logé d'urgence. En d'autres termes, elle redoute qu'en faisant entrer dans le dispositif DALO une personne qui ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques légales, elle n'outrepasse les limites de sa tâche. En quelque sorte, la commission craint ici de se servir du texte légal pour justifier en quelque sorte autre chose que ce que le législateur a voulu établir. Elle appréhende ainsi de donner libre cours à sa propre subjectivité, ce qui pourrait l'entraîner vers une sorte de spirale

³⁸ La commission s'est prononcée le 6 octobre 2009 et la personne était accueillie dans un logement d'urgence depuis le 21 avril 2009 (on remarquera donc que le délai de six mois n'était pas ici tout à fait expiré, la commission s'étant prononcée le 6 octobre).

infernale ou, en d'autres mots, en une fuite en avant dans l'application du dispositif DALO (pourquoi celui-ci plutôt que tel autre ?).

Notons encore que l'application de ces dispositions dérogatoires est aussi de nature à susciter le conflit et la controverse. En effet, l'une des rares décisions dans lesquelles la commission a reconnu une personne prioritaire alors que celle-ci ne remplissait qu'imparfaitement les conditions légales a été très sévèrement critiquée par les bailleurs sociaux au moment de l'attribution du logement, ces derniers ne comprenant pas qu'une personne ne remplissant pas les conditions légales puisse se voir reconnaître prioritaire.

1.2. Les décisions examinées en mars et octobre 2009 révèlent également le caractère legaliste de la commission : « la loi, toute la loi, rien que la loi ». En effet, dans les affaires examinées, la commission s'en est toujours tenue à la lettre de loi DALO, et ceci même quand les faits de l'espèce mettaient en évidence le caractère imparfait ou incomplet de ce texte. Sauf erreur de notre part, la commission n'a donc jamais considéré en mars ou en octobre 2009 qu'une personne qui ne répondait pas aux caractéristiques de la loi puisse être reconnue prioritaire. Cette ligne de conduite a aussi été adoptée dans des hypothèses où la situation dramatique du demandeur au regard du logement³⁹ aurait pu conduire la commission à interpréter plus souplesment les textes voire à les compléter. Il n'en est rien, la commission estimant qu'elle n'a pas à juger de la loi. De même, le commentateur peut ici difficilement substituer sa propre subjectivité à celle de la commission.

8. - Les recours hébergement

- appréciation de la situation actuelle (ce critère est utilisé) ;
- appréciation de l'absence de proposition adaptée à sa demande (ce critère est utilisé)

En mars 2009, la commission de médiation a rendu 18 décisions "hébergement" :

- 14 décisions favorables
- 4 décisions défavorables

En octobre 2009, la commission de médiation a rendu 10 décisions "hébergement" :

- 10 décisions favorables (100 %) ;
- 2 décisions irrecevables (condition de permanence sur le territoire national non remplie : cf. supra).

Les décisions examinées concernent des personnes en très grande précarité qui sont dépourvues de logement au sens de la loi, ce qui explique le fort taux de décisions favorables. La commission reconnaît que les requérants sont prioritaires et doivent être accueillis d'urgence dans une structure d'accueil. La solution hébergement est ici privilégiée parce que les requérants ont besoin d'un accompagnement social pour mener à bien un projet professionnel, ou encore pour mener à bien la prise en charge de leurs enfants.

Ici, l'obligation alimentaire n'a pas été invoquée pour estimer que la personne n'était pas dépourvue de logement.

Le recours hébergement a été rejeté lorsqu'il s'avère que le requérant dispose en réalité d'une solution d'hébergement ou de logement.

³⁹ Cf. supra. (Par exemple, peut-on considérer qu'une femme qui subit des violences conjugales dispose d'un logement ? Handicapé qui est logé au deuxième étage d'un immeuble, alors qu'il est avéré que son handicap nécessite un logement au rez-de-chaussée : bénéficie-t-il d'un logement ?).

Le demandeur a été reconnu prioritaire et devant être accueilli dans une structure d'hébergement, dans un logement de transition, dans un logement-foyer ou dans une résidence hôtelière à vocation sociale :

En mars 2009 :

- Lorsque le requérant et sa conjointe sont hébergés par un oncle et qu'une naissance est prévue (situation sociale difficile, un accompagnement paraît souhaitable avant l'accès à un logement autonome, une évaluation sociale a été réalisée par une AS du CG et a été transmis à la commission) ;
- Lorsque le requérant est dépourvu de logement et est logé chez des tiers ou dors dans sa voiture ; il a un enfant en droit de visite ;
- Lorsque la requérante et son enfant de quatre ans sont logés chez des tiers ;
- Lorsque la requérante est dépourvue de logement et est logée chez des tiers mais doit quitter ce logement pour lequel un préavis a été donné;
- Lorsque la requérante est dépourvue de logement et est logée chez des tiers ;
- Lorsque le requérant est dépourvu de logement et logé chez des tiers ;
- Lorsque le requérant, qui est actuellement en centre de détention sera dépourvu de logement à sa sortie (l'hébergement permet d'accompagner la personne à reconstruire un projet de vie en prise avec les réalités d'aujourd'hui) ;
- Lorsque la requérante, qui est dépourvue de logement, est logée avec son enfant chez des tiers (hébergée par sa famille dans des conditions précaires et difficiles avec son bébé) ;
- Lorsque le requérant est dépourvu de logement (n'a pas trouvé de logement à sa sortie du centre de détention) ;
- Lorsque le requérant est dépourvu de logement et est logé chez des tiers (chez sa mère et son beau-père qui lui a donné un délai pour quitter le logement) ;
- Lorsque la requérante est dépourvue de logement et est logée avec son bébé chez des tiers (une solution hébergement facilitera ses démarches professionnelles) ;
- Lorsque la requérante est dépourvue de logement (est à la rue suite à une séparation due à des violences conjugales) ;
- Lorsque le requérant est dépourvu de logement et est logé chez un parent après sa sortie d'un centre de détention ;
- Lorsque le requérant est dépourvu de logement et est logé avec sa famille chez des tiers.

En octobre 2009 :

- Le requérant, qui est dépourvu de logement suite à une séparation, est hébergé par sa grand-mère ;
- Le requérant qui est sur le point d'être expulsé par la force publique en exécution d'un jugement d'expulsion ordonné par le juge judiciaire pour une dette locative ;
- La requérante qui est dépourvue de logement (elle a dû quitter son domicile suite à des violences conjugales) ;
- Le requérant qui est accueilli dans le cadre de l'urgence X, dès lors que la durée de prise en charge n'est que de deux mois ;
- La requérante, ayant deux enfants en bas-âge, qui est sur le point d'être expulsée en exécution d'un jugement ordonné par le juge judiciaire ;

- Le requérant, qui a fait de nombreuses démarches pour se loger dans le privé sans résultat, qui est dépourvu de logement et est accueilli par sa mère ;
- Le couple avec un jeune enfant qui, après avoir vécu en caravane, a été accueilli par le dispositif urgence X ;
- La jeune femme qui est dépourvue de logement et de ressources et qui vit dans la rue ou chez des tiers et, récemment, a été obligée de faire appel au 115 ;
- La requérante qui est actuellement dépourvue de logement et hébergée par son ex-compagnon ;
- Le requérant qui est dépourvu de logement et doit faire appel au 115.

En revanche, le recours hébergement déposé par le demandeur a été rejeté dans les circonstances suivantes :

En mars 2009 :

- Lorsque le demandeur a aussi déposé une demande de logement et que cette dernière demande a été acceptée par la commission ;
- Lorsqu'une structure d'hébergement ne correspond pas actuellement aux besoins du requérant ;
- Lorsque la requérante « a trouvé un travail ainsi qu'un logement » (classé sans suite) ;
- Lorsque le requérant qui est « actuellement en prison, libérable, sera hébergé par l'association X à sa sortie du centre de détention » (classement sans suite ; a trouvé une solution à son problème d'hébergement) ;

En octobre 2010 : pas de décision.

VII. – Éligibilité de la demande

A. – Caractère prioritaire et urgent de la demande logement

La commission de médiation de Loire-Atlantique ne paraît pas distinguer – du moins dans les décisions qu'elle a rendues en mars et en octobre 2009 – le caractère prioritaire de la situation de la personne et le caractère urgent à attribuer à cette dernière un logement. Elle semble au contraire apprécier ces deux éléments de manière globale, la dissociation de ces deux critères n'apparaissant pas des plus évidentes.

Il s'agit ici d'examiner comment ces critères sont interprétés par la commission. À cet effet, il est possible de distinguer différentes situations, l'urgence pouvant être appréciée différemment selon l'objet du recours ou, plus exactement, selon les situations légales de priorité et d'urgence (délai anormalement long, dépourvu de logement, logement indécent ou insalubre...).

Cela dit, il existe néanmoins nous semble-t-il des éléments d'appréciation transversaux qui sont régulièrement utilisés par la commission pour apprécier l'urgence ou le caractère prioritaire de la demande :

- Le refus d'une proposition de logement social adapté. Il s'agit là d'un puissant « paramètre coupeur », la commission refusant systématiquement de reconnaître le recours urgent et prioritaire lorsque le requérant a refusé une proposition de logement social adapté, et ceci même lorsque la personne est dépourvue de logement au sens de la loi. Cette sévérité est étroitement liée à la difficulté d'obtenir un logement social dans le département. Autrement dit, dans un tel contexte, il paraît inadmissible à la commission qu'un demandeur puisse « se permettre le luxe de refuser un logement » ;
- Le fait que les démarches entreprises par le demandeur en vue d'obtenir un logement soient récentes ou n'aient pas été accomplies ;
- Le fait que le demandeur qui est dans l'une ou l'autre des situations d'urgence définies par les textes soit aussi en délai anormalement long au regard d'une demande de logement ;
- Le fait que le demandeur dispose des ressources nécessaires pour louer un appartement dans le parc privé ;

1° Les personnes en délai anormalement long

Rappelons qu'il ne suffit pas qu'une personne soit en délai anormalement long pour être désignée par la commission⁴⁰. Il faut encore qu'elle soit reconnue prioritaire et devant être logée d'urgence.

Aussi, à chaque fois qu'une personne se prévaut d'un délai anormalement long dans l'attribution d'un logement social, la commission est-elle amenée à vérifier le caractère prioritaire et urgent de sa demande.

Il ressort clairement des décisions étudiées que cette condition tenant aux caractères prioritaires et urgent de la demande n'est pas en principe remplie, lorsque le demandeur – qui est dans une situation de délai anormalement long, voire dans une situation de délai très anormalement long – dispose déjà d'un logement, soit dans le parc privé, soit dans le parc

⁴⁰ Cf. supra, p. 34.

social, ou encore est hébergé dans une structure d'accueil depuis moins de six mois. En mars et en octobre 2009, 28 recours émanant de personnes en délai anormalement long ont ainsi vu leurs recours rejeter au motif qu'elles disposaient déjà d'un logement.

Dans environ la moitié de ces décisions, la commission a utilisé un argument complémentaire pour écarter le caractère urgent et prioritaire de ces demandes. Elle a en effet estimé que le recours d'un demandeur disposant d'un logement devait être considéré comme d'autant moins prioritaire et urgent que celui-ci avait déjà refusé une, voire plusieurs, propositions de logement adapté. Ce dernier argument sert ainsi à conforter le raisonnement de la commission.

Seules deux décisions ont reconnu le caractère urgent et prioritaire de la demande, alors même que la personne était déjà logée dans le parc privé. Dans ces deux espèces, ces deux conditions ont été considérées comme remplies très certainement parce que le logement dont disposait la personne ne répondait pas en quelque sorte au "minimum vital" auquel celle-ci était en droit d'attendre. Il faut ainsi constater que la commission n'est pas insensible aux situations les plus difficiles au regard du logement.

Ajoutons que la commission interprète strictement la condition tenant aux caractères prioritaire et urgent de la demande. Cette condition n'est pas en effet remplie, lorsque le demandeur, qui dispose d'un logement, rencontre d'importantes – voire de très importantes difficultés – pour régler son loyer dans le parc privé. C'est ce qui ressort des affaires citées précédemment⁴¹.

2° Les personnes dépourvues de logement

2.1. Les personnes dépourvues de logement au sens strict

Lorsque la commission constate que le demandeur est dépourvu de logement au sens strict⁴², celle-ci tend à considérer que la condition tenant au caractère prioritaire et urgent de la demande est remplie. Il y a ici en quelque sorte une présomption d'urgence qui joue à son profit.

Il existe néanmoins deux hypothèses dans lesquelles la commission a refusé de considérer une demande prioritaire et urgente, alors même que les demandeurs étaient dépourvus de logement au sens strict : les premiers habitaient avec leurs deux enfants dans une caravane ; le second vivait chez des tiers voire dans sa voiture.

Dans la première affaire, cette condition a été considérée comme non remplie parce que les demandeurs n'avaient effectué aucune démarche en vue d'obtenir un logement.

Dans la seconde affaire, la condition tenant à l'urgence a été considérée comme non remplie parce que le demandeur n'avait « pas donné suite à une proposition de Nantes Habitat d'un logement social adapté en juillet 2009 ».

2.2. Les personnes dépourvues de logement mais hébergées chez des tiers

Lorsque la commission constate que le requérant est dépourvu de logement mais est hébergé chez des tiers⁴³, celle-ci tend également à considérer que la condition tenant au caractère prioritaire et urgent de la demande est, en principe, remplie.

Ici, pour apprécier l'urgence, il n'est pas rare que la commission s'appuie aussi sur le fait que le demandeur soit en situation de délai anormalement long. Ce constat vient en quelque sorte conforter son raisonnement.

⁴¹ Cf. supra, p. 34.

⁴² Cf. supra, p. 36.

⁴³ Cf. supra, p. 36.

2.3. Les personnes dépourvues de logement mais hébergées chez des personnes soumises à l'obligation alimentaire

Lorsque la commission constate que le demandeur est dépourvu de logement mais dispose d'un hébergement chez une personne soumise à l'obligation alimentaire, elle peut néanmoins reconnaître la personne prioritaire et devant être logée d'urgence. C'est le cas lorsque le demandeur n'est plus en âge d'habiter chez ses parents, ou lorsque la cohabitation s'avère difficile, entraîne une sur occupation, ou encore des conditions inadmissibles sur le plan social⁴⁴. Pour ces personnes la condition d'urgence est, en principe, considérée comme remplie sauf, là encore, si elles ont refusé une proposition de logement social adapté.

3° Demandeur mal logé

Il est ici difficile de commenter la manière dont l'urgence est appréciée, la commission, en mars 2009, ayant rejeté tous les recours en estimant que le demandeur n'apportait pas la preuve qu'il était mal logé.

Autrement dit, ici la commission n'a pas eu à apprécier la situation de priorité et d'urgence, le demandeur n'étant pas « mal logé ».

4° Demandeur menacé d'expulsion

Il ne suffit pas que le demandeur ait fait l'objet d'une décision de justice prononçant son expulsion du logement pour que la commission fasse droit à sa demande. Il faut encore qu'il soit reconnu prioritaire et devant être logé d'urgence.

La commission a estimé que ces dernières conditions n'étaient pas remplies lorsque le demandeur :

- dispose des ressources suffisantes pour louer un logement dans le parc privé ; Plus précisément, il n'y a pas ici urgence parce que le demandeur n'est pas dépourvu de logement ou s'il l'est c'est de son propre fait puisqu'il a les ressources suffisantes pour accéder au parc privé ;
- a commencé le remboursement de sa dette locative et que des démarches ont été entreprises pour lever la demande d'expulsion ; C'est dire qu'il n'y a pas forcément urgence au sens DALO si une solution est en vue : soit un relogement, soit un maintien dans les lieux parce qu'un plan d'apurement a été mis en place
- a vu son bail renouvelé par le nouveau propriétaire du logement ;
- a refusé une proposition d'un logement social adapté en avril 2009, et ceci note la commission « malgré une procédure d'expulsion engagée à son encontre suite à des impayés de loyer » (la personne, qui est en grande détresse – comme en témoignent les rapports sociaux souhaitait vivre dans le même quartier et a refusé le logement pour localisation inadaptée).

5° Demandeur hébergé ou logé temporairement

En principe, lorsque le demandeur est logé seul ou avec sa famille dans une structure d'accueil depuis plus de six mois, ou dans un logement de transition depuis plus de dix-huit mois, la commission reconnaît le caractère prioritaire de la demande et l'urgence à loger ledit demandeur. Il y a ici en quelque sorte présomption d'urgence.

⁴⁴ Cf. supra, p. 45.

La commission peut néanmoins estimer que la demande n'est pas prioritaire et urgente, alors même que le requérant est hébergé ou logé temporairement depuis trop longtemps, lorsque celui-ci a refusé une proposition de logement social adapté, ou a les ressources nécessaires pour accéder à un logement dans le parc privé, ou encore a pu bénéficier d'un logement non temporaire.

6° Logements non-décents ou sur-occupés

Lorsque la personne apporte la preuve du caractère non-décent de son logement au moyen d'un procès-verbal ou d'un rapport établi par la Ville de Nantes, le Conseil général, la DDASS ou une assistante sociale, la commission tend à reconnaître que le recours est prioritaire et urgent.

De même, lorsque le requérant apporte la preuve du caractère sur-occupé de son logement en se fondant sur les critères posés par le code de la sécurité sociale, la commission tend à reconnaître que le recours est prioritaire et urgent.

Néanmoins, la condition tenant au caractère prioritaire et urgent de la demande n'est pas remplie, s'agissant des logements non-décents, lorsqu'il est établi que des travaux de restauration de l'appartement vont être entrepris dans les prochains mois.

7° Appréciation du fait que la personne répond incomplètement aux caractéristiques du décret (cf. R. 441-14-1)

En mars et octobre 2009, la commission ne s'est jamais explicitement prononcée sur cette question⁴⁵.

B. – Appréciation du caractère prioritaire de la demande hébergement

Dans la plupart des cas la commission a reconnu le caractère prioritaire de la demande eu égard à la situation de grande détresse dans laquelle se trouvent les demandeurs au regard du logement. Ce sont en effet des personnes dépourvues de logement ou hébergées chez des tiers d'une manière extrêmement précaires (cf. supra).

Le recours a été rejeté ou classé sans suite lorsque le caractère prioritaire de la demande n'était pas avéré et ceci parce que le demandeur avait trouvé une solution de logement, ou encore parce qu'une solution d'hébergement ne paraissait pas adaptée au requérant eu égard à son profil psychologique, ou encore parce que celui-ci avait reçu une proposition de logement social adapté.

La commission vérifie également que le demandeur n'a reçu aucune réponse adaptée en réponse à sa demande d'hébergement.

⁴⁵ Cf. supra 62.

VIII. – Contenu et motivation de la décision

La loi exige que les décisions de la commission de médiation soient motivées (CCH. art. L. 441-2-3⁴⁶). Ce texte impose ainsi la motivation de toutes les décisions prises par la commission : que celles-ci soient favorables ou défavorables.

A. – *Recours logement*

1° Positive

D'une manière tout à fait originale la loi DALO impose la motivation des décisions favorables qui sont émises par la commission de médiation. En règle générale, l'obligation de motiver est en effet réservée aux décisions administratives défavorables, comme en témoigne par exemple la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Reste à savoir quel contenu doit revêtir la motivation en cas de décision favorable. Faut-il appliquer les mêmes règles qu'en matière d'acte défavorable, l'auteur de la décision favorable étant ainsi tenu « d'exposer de façon complète et précise les raisons de fait et de droit pour lesquelles elle est prise » ou, au contraire, est-il possible de recourir à une motivation plus succincte ? Un document de travail du ministère du logement pencherait plutôt vers la seconde solution⁴⁷, ce document indiquant qu'une décision favorable logement peut se borner à mentionner « le motif retenu au moins à titre principal ».

Il semblerait donc que la motivation puisse ici être plus succincte. La commission ne serait pas ainsi tenue, lorsqu'elle prend une décision positive, d'indiquer précisément les données factuelles qui rendent la décision possible : elle pourrait se borner à indiquer le motif qui a conduit à reconnaître le DALO au requérant, cette mention étant suffisante pour faire comprendre à ce dernier le sort qui a été fait à son recours. La motivation serait ainsi en mesure de remplir le rôle qui est le sien : permettre au requérant de connaître ce qui a déterminé la décision.

D'une manière générale, c'est cette ligne de conduite que paraît suivre la commission de médiation de Loire-Atlantique. En effet, la motivation des décisions favorables émises par cette commission est bien plus limitée ou, dit autrement, plus stéréotypée, que celle des décisions défavorables. Dans la plupart des cas la motivation se borne ici à faire référence au motif du texte dont il a été fait application - délais anormalement long, logement insalubre, dépourvu de logement, logé chez des tiers... - sans s'attarder davantage sur les faits sur lesquels la commission s'est fondée pour reconnaître le demandeur prioritaire et devant être logé d'urgence.

Exiger en la matière une motivation plus étendue, c'est-à-dire imposer que la motivation expose les faits qui justifient la décision favorable, risquerait de soumettre la commission – ou plus exactement le secrétariat – à des sujétions qui risquent de ralentir ou d'embarrasser le fonctionnement de l'institution, eu égard à l'importance du nombre de recours dont celle-ci est saisie. En outre, il n'est pas sûr qu'une motivation plus précise soit d'un très grand intérêt

⁴⁶ La commission « notifie par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée ».

⁴⁷ Droit au logement opposable. Bonnes pratiques des commissions de médiation, Document de travail V9 11/05/09.

pour le requérant, ce dernier connaissant déjà la situation de fait sur laquelle la commission s'est basée pour reconnaître au requérant le DALO.

a) Degré de précision des caractéristiques du logement adapté aux besoins et capacités du demandeur

La commission de médiation de Loire-Atlantique ne se prononce jamais dans le corps de sa décision sur les caractéristiques du logement adapté aux besoins et capacités du demandeur.

Si les caractéristiques du logement adapté aux besoins et capacités du demandeur ne sont ainsi jamais incluses dans le texte même de la décision, en revanche, les prescriptions de la commission en la matière figurent dans la lettre par laquelle le président de la commission informe le préfet des personnes qui ont été reconnues prioritaires au titre du logement ou au titre de l'hébergement. Par exemple, est proposé :

- Un logement de type T3 ;
- Un logement de type T4/T5 ;
- Un logement de type T1/T2 ;
- Un logement de type T2/T3 ;
- Un logement de type T2 ;
- Un logement de type T5 ;
- Un logement de type T3/T4.

Il n'appartient pas à la commission de se prononcer sur la localisation du logement.

Quant aux prescriptions de la commission en matière d'hébergement, celles-ci indiquent pour chaque personne reconnue prioritaire : « proposition d'une offre en hébergement ».

b) Réorientation vers un hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS

b.1. Pourquoi une demande de logement est-elle requalifiée en demande d'hébergement

Si une demande de logement est requalifiée en demande hébergement, c'est essentiellement me semble-t-il en raison de la « situation sociale du requérant ».

L'examen des dossiers révèle ainsi que la demande est requalifiée lorsque le demandeur n'a pas de ressources, a de très faibles ressources, a besoin d'un accompagnement pour s'insérer, pour obtenir un travail, pour s'occuper de ses enfants, ou encore risque de rencontrer des difficultés pour gérer un logement.

b.2. Contenu de la motivation

Lorsque la commission décide de requalifier une demande logement en demande hébergement, la motivation de cette décision est relativement succincte et pas très circonstanciée.

Si la décision énonce toujours les considérations de droit qui constituent le fondement de la décision en faisant référence au II de l'article L. 441-2-3, en revanche, on ne sait jamais à la seule lecture de cette décision pourquoi une offre de logement n'est pas adaptée à la situation du demandeur et par conséquent pourquoi la situation du requérant nécessite de qualifier la demande de logement en hébergement.

Voici quelques exemples de motivation quelque peu stéréotypée :

- « est prioritaire mais une offre de logement n'est pas adaptée à sa situation. La situation de MC nécessite de qualifier la demande de logement en hébergement ». MC

devra se voir proposer un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer, ou une résidence hôtelière à vocation sociale ».

- « Est prioritaire mais une offre de logement n'est pas adaptée à sa situation ; la situation de CR nécessite de qualifier la demande de logement en hébergement ». « devra se voir proposer un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer, ou une résidence hôtelière à vocation sociale ».
- « Est prioritaire mais une offre de logement n'est pas adaptée à sa situation ; la situation de D nécessite de qualifier la demande de logement en hébergement ». devra se voir proposer un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer, ou une résidence hôtelière à vocation sociale ».
- « Est prioritaire mais une offre de logement n'est pas adaptée à sa situation ; la situation de D nécessite de qualifier la demande de logement en hébergement ». « devra se voir proposer un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer, ou une résidence hôtelière à vocation sociale »...

En l'occurrence, la commission ne s'attarde donc pas à exposer dans le détail les considérations de fait qui constituent le fondement de la décision, sans doute, parce qu'elle estime que sa décision est quelque part favorable au demandeur. Plus fondamentalement, la commission hésite à énoncer une motivation « qui ne peut être que désespérante »⁴⁸ pour le demandeur. Il est en effet difficile de dire directement et sèchement à une personne qu'elle est incapable de gérer un logement, ce qui montre les limites de la motivation.

Ce type de motivation pose apparemment problème au regard d'un jugement du TA de Paris, celui-ci ayant considéré que la décision de la commission devait être motivée y compris lorsqu'elle réorientait une demande logement vers une offre d'hébergement. Plus précisément, les juges du fond ont indiqué qu'en motivant sa décision de réorientation de la demande de logement de MX 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 dernier 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, 20 novembre 2008 : req. n° 0812761). Il est vrai que la commission de médiation de Loire-Atlantique est un peu plus précise en faisant allusion à la "situation" de demandeur.

Mais est-ce suffisant, dès lors que cette motivation paraît bien abstraite et donc très peu circonstanciée ? Il est aussi possible qu'à l'avenir les juridictions administratives cherchent à éviter un trop grand formalisme dans le souci de ne pas gêner les commissions et de faciliter le bon fonctionnement de ces institutions. Imposer aux commissions d'énumérer avec une très grande précision les faits qu'elle entend retenir, à défaut de quoi la décision serait jugée insuffisamment motivée, pourrait conduire à un blocage de l'institution, eu égard au nombre de décisions qui sont prises chaque mois.

Quoi qu'il en soit, en l'état de la jurisprudence, il paraît aujourd'hui bien difficile d'apporter une réponse précise à toutes ces interrogations.

Sur cette question de la motivation des requalifications, les décisions émises en 2010 montrent que la commission de Loire-Atlantique a « changé de cap ». Craignant d'être censurée par le juge administratif, elle motive de manière plus précise et plus circonstanciée ces requalifications ce qui a pour effet d'alourdir le travail du secrétariat.

c) Préconisation de mesures de diagnostic ou d'accompagnement social ; subordination du droit à des mesures d'accompagnements social ?

En mars et en octobre 2009, la commission n'a pas explicitement préconisé des mesures de diagnostic ou d'accompagnement social, ou encore subordonné le DALO à des mesures d'accompagnement social.

L'examen des avis émis par le secrétariat de la commission de médiation révèle néanmoins qu'à deux reprises ce service a indiqué à la commission « qu'en cas d'obtention d'un logement, un accompagnement maintien sera mis en œuvre par le travailleur social », ou encore « qu'un accompagnement sur le plan financier serait souhaitable » (aff. n° 1262 et aff. n° 1290).

d) Formulation alternative : par exemple hébergement en maison-relais et en l'absence de disponibilités, logement HLM

En mars et en octobre 2009, la commission de médiation de Loire-Atlantique n'a pas pris de décision alternative par laquelle elle déciderait par exemple un hébergement en maison-relais.

e) Motivation spéciale lorsque la personne répond imparfaitement aux caractéristiques

Texte : Si la situation particulière du demandeur le justifie, la commission peut, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques définies par l'article R. 441-14-1.

En mars et en octobre 2009, la commission n'a pas appliqué ces dispositions : elle n'a jamais admis par décision spécialement motivée qu'une personne répondant imparfaitement aux critères légaux soit reconnue prioritaire et devant être logée d'urgence⁴⁹.

2° Négative

La loi DALO impose la motivation des décisions défavorables prises par la commission. Ce texte s'inscrit ainsi dans une tendance législative lourde, celle d'exiger la motivation des décisions administratives individuelles défavorables⁵⁰.

Traditionnellement, la motivation de ces décisions défavorables doit en principe comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision prise, et ceci afin que l'intéressé puisse, à la seule lecture de la décision qui le concerne et sans avoir, par conséquent, à se référer à un quelconque autre document, prendre connaissance des conditions d'édition de cet acte. Il est vraisemblable que ces règles s'appliquent également pour les décisions prises par la commission de médiation, cette dernière étant tenue d'exposer de façon complète et précise les raisons de fait et de droit pour lesquelles une décision défavorable est prise.

Il n'en demeure pas moins qu'imposer en la matière une motivation précise et circonstanciée n'est pas sans soulever d'importantes difficultés, eu égard au nombre important de décisions qui sont émises par certaines commissions, en particulier, celle de Loire-Atlantique. Exiger une motivation qui précise de manière détaillée les faits sur lesquels repose la décision négative risque de nuire au bon fonctionnement de la commission, sauf à étendre les moyens du secrétariat afin que celui-ci réalise ce travail. Autrement dit, la loi des grands nombres se prête mal à une motivation par trop circonstanciée, une motivation plus générale paraissant, sans doute, davantage adaptée.

⁴⁹ Cf. supra 62.

⁵⁰ Loi du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

a) Degré de motivation

a.1. S'agissant des considérations de droit, celles-ci sont mentionnées dans le texte même de la décision, la commission indiquant la référence des dispositions législatives sur lesquelles elles se fondent pour prendre sa décision.

Ici, la commission se borne en règle générale à citer l'article L. 441-2-3 II du CCH, celle-ci ne reprenant pas dans la motivation de la décision les dispositions du décret.

Dans certains cas la motivation est plus précise. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une décision porte sur une question de sur-occupation, la commission rappelle alors les dispositions du code de la sécurité sociale qui définit la notion de sur-occupation (article D 542-14 2°). Il en va de même lorsque la commission s'intéresse à l'obligation alimentaire pour déterminer si le requérant est ou non dépourvu de logement. Dans ce cas, la motivation indique également les références des articles du code civil qui définit et précise cette obligation.

a.2. Quant aux considérations de fait, c'est-à-dire les faits sur lesquels la commission se fonde pour prendre sa décision, ceux-ci sont également en règle générale résumés dans le texte de la décision. Par exemple, pour la sur-occupation, les règles applicables sont confrontées aux faits de l'affaire. Autrement dit, ici les éléments de fait à l'origine de la décision sont rappelés dans la motivation (cf. les exemples cités supra).

De même, lorsque le recours est rejeté parce qu'il apparaît que le requérant n'est pas dépourvu de logement, la commission précise ici les circonstances de fait qui sont à l'origine de cette décision :

- « la requérante est logée avec ses trois enfants, au foyer X, depuis moins de six mois » ;
- « la requérante est logée avec sa fille mineure dans un T3 de 67 m² dans le parc social ».

En règle générale, la motivation ne se réduit donc pas ici à l'énoncé de considérations purement abstraites.

Dans un cas néanmoins la motivation ne semble pas suffisamment circonstanciée. En effet lorsque le recours est rejeté parce que le requérant ne remplit pas les conditions de permanence sur le territoire français, la commission après avoir rappelé les textes applicables en la matière – notamment l'article L. 121-1 du code de l'entrée et séjour des étrangers et du droit d'asile –, se borne à indiquer « que le requérant ne remplit aucune des conditions visées ci-dessus ». Ici la motivation semble donc se borner à l'énoncé de considérations abstraites, ce qui ne permet pas à l'intéressé de connaître les faits sur lesquelles la commission s'est fondée pour énoncer une pareille affirmation.

D'ailleurs dans d'autres décisions la commission est plus précise et indique les raisons pour lesquelles le requérant ne remplit pas les conditions légales :

- parce qu'il est entré en France le X donc pas de permanence sur le territoire ;
- ou parce qu'il a obtenu sa 1^{ère} carte de séjour temporaire fin 2008.

Si ces dernières motivations paraissent plus pertinentes, la lecture des décisions d'octobre 2009 montre que la commission éprouve toujours certaines difficultés à motiver des décisions qui écartent les demandes des requérants qui ne remplissent pas les conditions de permanence sur le territoire. Ici le lecteur – même le plus averti – a bien des difficultés à comprendre la "motivation" faute de lien ou d'articulation entre les faits de l'affaire et les dispositions qui ont été appliquées.

b) Autres solutions ou orientations proposées

Texte : la commission « *peut faire toute proposition d'orientation des demandes qu'elle ne juge pas prioritaire* » (L. 441-1-1).

En mars 2009, la commission de médiation a appliqué ces règles dans une seule affaire (Aff. n° 1394).

Suite à un recours gracieux de la requérante contre la décision de la commission jugeant sa situation non prioritaire et non urgente, la commission appelée à statuer sur ce recours gracieux – qu'elle rejette – propose néanmoins « de procéder à l'inscription de l'intéressée au titre du contingent réservataire préfectoral ».

Aff. 1297 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1299 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1307 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1317 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1337 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1372 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1377 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1383 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1208 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1281 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1292 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1298 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1300 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1302 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1390 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1335 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1365 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1313 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1347 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1275 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1279 : pas de proposition d'orientation

Aff. 1318 : pas de proposition d'orientation... etc...

3° Sans objet (logés, décédés, partis...)

En mars 2009, la commission a classé sans suite 49 recours, la commission n'ayant pas à cet effet utilisé la formulation « sans objet ».

Il serait sans doute préférable d'utiliser cette dernière expression, les termes « classement sans suite » étant généralement réservés pour désigner la décision du ministère public, saisi d'une plainte, de ne pas poursuivre.

Aujourd'hui, l'expression « classé sans suite » n'est plus utilisée, la commission ayant recours à la formule « sans objet ».

Aussi en octobre 2009 la commission a-t-elle classé 45 recours "sans objet".

Contenu et motivation de la décision.

La motivation de ces décisions de rejet paraît satisfaisante, ces décisions comportant l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent leur fondement. Cette motivation est donc de nature à faire connaître aux intéressés les considérations de fait et de droit qui servent de fondement à la décision prise.

Le recours est classé sans objet lorsque le demandeur a :

- 1) obtenu, entre le moment où il saisit la commission et le moment où celle-ci statue, une proposition de logement adapté par un bailleur social, a accepté cette proposition, et est entré dans les lieux ;
- 2) obtenu, entre le moment où il saisit la commission et le moment où celle-ci statue, une proposition de logement adapté par un bailleur social et a accepté cette proposition. Autrement dit, pour que le recours soit classé sans objet, il suffit que le demandeur ait accepté une proposition de logement adapté. Il n'est pas nécessaire que le demandeur soit entré dans les lieux au moment où la commission statue ;
- 3) intégré le parc privé, entre le moment où celui-ci saisit la commission et le moment où celle-ci statue. On constate néanmoins que cette dernière situation est bien moins fréquente eu égard à la situation sociale des demandeurs. Par exemple, nous ne l'avons jamais rencontré pour les recours examinés en octobre 2009 ;
- 4) a changé de département.

Remarques générales sur les affaires jugées en octobre 2009

L'étude des dossiers des affaires examinées en octobre 2009 – et dans lesquelles les personnes ont obtenu un logement avant que la commission ne se réunisse – révèle que les personnes qui ont saisi la commission étaient dans une situation de très grande précarité au regard du logement. Plus souvent que dans les autres affaires examinées, le formulaire de saisine est ici accompagné d'une lettre manuscrite du requérant et d'un courrier du travailleur social, dans lesquels sont exposées les difficultés rencontrées par la personne pour obtenir un logement décent et en rapport avec ses revenus⁵¹.

Les personnes qui ont ainsi saisi la commission étaient :

- dépourvues de logement (habitaient chez des parents, des amis, dans des véhicules...);
- des femmes seules avec un ou plusieurs enfants en bas âge et qui habitaient chez des tiers, ou dans le parc privé mais n'étaient plus en mesure de régler leur loyer celui-ci étant disproportionné par rapport à leur revenu ;
- des travailleurs pauvres logés dans le parc privé, mais qui là encore avaient des difficultés pour régler un loyer dans le parc privé ;
- des femmes qui subissaient des violences conjugales.

La très grande précarité de ces personnes au regard du logement explique peut-être qu'ils aient pu obtenir plus rapidement un logement social en amont de la réunion de la commission. Il s'agit là de personnes qui pour certaines d'entre elles étaient aussi inscrites au contingent préfectoral, d'où le souci de les loger le plus rapidement possible. Notons néanmoins que certains d'entre eux étaient en attente d'un logement social depuis plus de 50 mois.

En mars 2009, le recours a ainsi été classé "sans suite" par la commission lorsque le demandeur a :

⁵¹ 12 courriers manuscrits et 7 courriers de TS sur 35 dossiers examinés.

- eu une proposition de logement adapté par Nantes Habitat et est entrée dans les lieux ;
- eu une proposition de logement adapté par Nantes habitat et en entrée dans les lieux ;
- eu une proposition de logement adapté par Atlantique habitation et est entrée dans les lieux ;
- eu une proposition de logement adapté par Atlantique Habitation et « a accepté cette proposition » ;
- eu une proposition de logement adapté par Nantes Habitat, a accepté cette proposition et est entrée dans les lieux ;
- eu une proposition adaptée par Nantes Habitat et qu'il a accepté cette proposition et est entré dans les lieux ;
- eu une proposition adaptée par Nantes Habitat et qu'il a accepté cette proposition et est entré dans les lieux ;
- eu une proposition de logement adapté par Logi Ouest, a accepté cette proposition et est entré dans les lieux ; (privé de logement suite à une opération de rénovation urbaine) ;
- eu une proposition adaptée par Nantes Habitat et qu'il a accepté cette proposition et est entré dans les lieux ;
- eu une proposition de logement adapté par la SAMO, a accepté cette proposition et est entrée dans les lieux ;
- a eu une proposition adaptée par Atlantique habitations et qu'il a accepté cette proposition et est entré dans les lieux ;
- eu une attribution d'un logement dans le parc social par Nantes habitat et y a accédé ;
- eu une attribution d'un logement social par Atlantique habitations et y a accédé ;
- eu une attribution d'un logement dans le parc social par Nantes habitat et y a accédé ;
- eu une attribution d'un logement dans le parc social par La Nantaise habitation et y a accédé
- eu une attribution d'un logement dans le parc social par Atlantique habitation et y a accédé
- eu une proposition de logement adapté par Nantes Habitat, a accepté cette proposition et est entrée dans les lieux ;
- a eu une attribution de logement dans le parc social par l'OPAC et y a accédé ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par l'OPAC et y a accédé ;
- eu une attribution d'un logement dans le parc social par la SAMO et y a accédé ;
- eu une attribution d'un logement dans le parc social par la SAMO et y a accédé ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par l'OPAC et y a accédé ;
- eu une attribution d'un logement dans le parc social par la Nantaise habitation et y a accédé ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par Nantes Habitat et y a accédé ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par Nantes Habitat et y a accédé ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par Nantes Habitat et y a accédé ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par Nantes Habitat et y a accédé ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par Nantes Habitat et y a accédé ;

- eu une attribution d'un logement dans le parc social par Espace Domicile ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par La Nantaise Habitation et y a accédé ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par La Nantaise Habitation et y a accédé ;
- a eu une attribution de logement dans le parc social par Espace Domicile ;
- eu une attribution de logement dans le parc social par Atlantique habitations et y a accédé ;
- eu une proposition de logement adapté par Harmonie Habitat et a accepté cette proposition ;
- eu une proposition de logement adapté par SILENE et a accepté cette proposition ;
- eu une attribution d'un logement dans le parc social par la Nantaise habitation et y a accédé ;
- eu une attribution d'un logement dans le parc social ;
- bien été mutée et a accédé à un logement dans le parc de Nantes Habitat le ;
- intégré le parc privé depuis ;
- intégré le parc privé depuis ;
- intégré le parc privé ;
- intégré le parc privé ;
- intégré le parc privé ;
- intégré le parc privé ;
- intégré le parc privé ;
- trouvé un travail ainsi qu'un logement.

En octobre 2009, le requérant :

- eu une attribution d'un T2 dans le parc social d'Habitat 44 et y a accédé (vivait auparavant chez ses parents ; dépourvu de logement) ;
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social de Nantes Habitat et y a accédé ; (était dépourvu de logement) ;
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social de la Nantaise d'habitations qu'elle a accepté (vivait dans un logement foyer) ;
- eu une attribution d'un T5 dans le parc social d'habitat 44 qu'il a accepté (vivait dans un logement inadapté à la composition de la famille) ;
- eu une attribution d'un T4 dans le parc social de Nantes Habitat et y a accédé (vivaient chez des amis ; dépourvu de logement) ;
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social de Nantes habitat et y a accédé (habite chez sa sœur avec un enfant en bas âge ; dépourvue de logement) ;
- eu une attribution d'un T2 dans le parc social de la Nantaise d'habitation et y a accédé (dépourvu de logement ; vivait chez des tiers) ;
- a eu une attribution d'un T1 dans le parc social de Nantes habitat et y a accédé (hébergé dans une structure d'hébergement d'urgence suite à des violences conjugales) ;
- eu une attribution d'un T2 dans le parc social de Nantes habitat et y a accédé (vivait dans son camion ; était en attente d'un logement social depuis plus de 40 mois) ;

- eu une proposition d'un logement T2 dans le parc social de Nantes habitat qu'elle a accepté (vivait dans un logement privé sans confort, loyer beaucoup trop élevé par rapport à ses ressources) ;
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social d'Atlantique habitations et y a accédé (était hébergé chez des tiers) ;
- eu une attribution d'un T2 dans le parc social de la Nantaise d'habitation et y a accédé (était dépourvu de logement et hébergé par des tiers) ;
- trouvé une solution de logement dans un autre département
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social de Nantes Habitat et y a accédé (famille vivait dans un logement du parc privé, mais le loyer était beaucoup trop élevé) ;
- eu une proposition d'un T3 dans le parc social d'habitat 44 et a accepté cette proposition (vivait auparavant dans un logement sur-occupé) ;
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social d'Harmonie habitat et y a accédé (était menacée d'expulsion de son logement) ;
- eu une attribution d'un T1 dans le parc social SAMO et y a accédé (était dépourvu de logement) ;
- eu l'attribution d'un T2 dans le parc social de Nantes habitat et y a accédé (invoquait la sur occupation de son logement) ;
- eu l'attribution d'un T4 dans le parc social de la SAMO et y a accédé (était dépourvu de logement au moment de la saisine de la commission) ;
- eu l'attribution d'un T2 dans le parc social e SAMO et y a accédé le 10 juillet 2009 (était dépourvu de logement au moment de la saisine de la commission) ;
- eu l'attribution d'un T2 dans le parc social de Nantes habitat, proposition qu'elle a accepté (invoquait la sur-occupation du logement) ;
- eu l'attribution d'un T3 dans le parc social de Nantes habitat et y a accédé (dépourvue de logement ; vivait avec son enfant chez ses parents) ;
- eu l'attribution d'un T2 dans le parc social de Nantes Habitat et y a accédé (vivait dans le parc privé, loyer trop cher ; en délai anormalement long : 4 ans d'attente) ;
- eu l'attribution d'un T3 dans le parc social de Nantes habitat et y a accédé (vit dans un studio du parc privé, loyer trop élevé par rapport à ses revenus, attend un enfant) ;
- eu l'attribution d'un T4 dans le parc social de Nantes habitat et y a accédé (invoquait la sur occupation) ;
- eu l'attribution d'un T2 dans le parc social d'Atlantique habitation et y a accédé (était dépourvue de logement, vivait chez des parents) ;
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social d'Habitat 44 qu'elle a accepté (femme seule avec un enfant, occupe un logement dans le parc privé, loyer disproportionné par rapport aux revenus) ;
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social d'habitat 44 qu'elle a accepté (en délai anormalement long : 54 mois) ;
- eu une attribution d'un T1 bis dans le parc social d'Harmonie habitat et y a accédé (était dépourvu de logement et était en délai anormalement long) ;
- eu une attribution d'un T1 dans le parc social d'Atlantique habitation qu'il a accepté (était dépourvu de logement et habitait de manière très précaire chez des tiers ; avait été obligé de quitter son logement dans le parc privé car le loyer était trop élevé) ;

- eu une attribution d'un T3 dans le parc social de la Nantaise d'habitation et y a accédé (occupait un logement dans le parc privé, ne pouvait plus payer son loyer qui était supérieur à ses revenus) ;
- eu une attribution d'un T1 dans le parc social construction et y a accédé (expulsée de son logement du parc privé pour impayés de loyer ; ses revenus ne lui permettent pas d'accéder au parc privé) ;
- eu une attribution d'un T1 dans le parc social d'habitat 44 qu'il a acceptée (était dépourvue de logement avant la saisine de la commission, il habitait chez des proches) ;
- eu une attribution d'un T3 dans le parc social d'Atlantique habitations et y a accédé ; (avait entamé une procédure de divorce et souhaitait quitter le domicile conjugal).

Comment la commission de médiation est-elle informée de la situation du requérant lorsque celui-ci a trouvé un logement dans le parc privé ?

En règle générale, c'est le travailleur social en contact avec le demandeur qui informe la commission que ce dernier a obtenu un logement dans le parc privé.

Dans le cas contraire, la commission n'est pas informée et donc statue sur la demande.

Comment la commission de médiation est-elle informée de la situation du requérant lorsque celui-ci a obtenu un logement dans le parc social ? (dans la quasi-totalité des cas, le demandeur ne communique pas cette information au secrétariat de la commission).

Ici l'information est plus facile à obtenir. Il suffit au secrétariat de la commission de consulter le fichier des bailleurs sociaux avant la réunion de la commission. Plus précisément, le secrétariat a recours au fichier commun de la demande sociale qui est disponible en Loire-Atlantique.

B. – Recours hébergement

1° Positive

a) précision quant au type de structure d'hébergement ou de logement (logement en sous-location, logement-foyer dont résidences sociales classiques ou maisons-relais)

La commission ne donne aucune précision dans le corps même de sa décision quant au type de structure d'hébergement ou de logement préconisé.

Ici la commission se borne à indiquer, dans la lettre adressée au préfet, pour chaque personne reconnue prioritaire : « proposition d'une offre en hébergement »

Il s'agit ainsi de laisser le plus de marge de manœuvre possible aux personnes dont la mission est d'attribuer un hébergement aux demandeurs qui ont été reconnus prioritaires.

b) Préconisation de mesures de diagnostic ou d'accompagnement social

Aucune des décisions hébergement étudiées en mars et en octobre 2009 ne préconise des mesures de diagnostic ou d'accompagnement social.

Néanmoins l'avis du service instructeur fait parfois référence à des mesures d'accompagnement social qui sont mises en œuvre par des associations ou des travailleurs sociaux afin d'accompagner le demandeur (aide au logement, chantier d'insertion...).

c) Motivation des décisions hébergement favorables

Cette motivation est très succincte et relativement stéréotypé. C'est toujours les mêmes motivations qui reviennent. Ici la motivation n'est donc guère circonstanciée, la commission ne prenant pas la peine de revenir en détail sur la situation sociale du demandeur qui l'a amenée à reconnaître le recours prioritaire :

- « est dépourvu de logement et est logé avec sa famille chez des tiers »
- « est dépourvu de logement et est logé chez sa mère »
- « est dépourvu de logement »
- « est dépourvu de logement et est logé avec son enfant chez des tiers »...etc.. (cf. supra).

La commission n'est jamais plus précise. Pour en savoir plus sur les circonstances de l'affaire, c'est-à-dire celles qui ont fait pencher la balance en faveur du requérant, il faut se référer à l'avis du service instructeur ou au dossier de l'affaire.

On est ici en présence de motivations toutes faites, figées, qui paraissent sortir du même moule, même si parfois quelques éléments de fait surgissent dans la motivation.

2° Négative : Degré de motivation

Les décisions négatives sont plus motivées que les décisions favorables, en ce sens qu'elles sont plus circonstanciées.

Ici on a davantage de détails sur la situation personnelle du requérant et les raisons pour lesquelles l'hébergement lui a été refusé sont explicitées. Par exemple, la motivation indique que le demandeur « sera hébergé par l'association Trajet à sa sortie du centre de détention », « a trouvé un travail en Normandie ainsi qu'un logement », « a déposé un recours logement, et a reçu une décision favorable de la commission de médiation réunie le trois mars 2009 ».

Parfois, la motivation est plus succincte « une structure d'hébergement ne correspond pas actuellement aux besoins du requérant », mais la commission n'indique pas pourquoi.

3° Sans objet (hébergés, décédés, partis...)

Ici la motivation est relativement circonstanciée. La commission indique les éléments de fait en raison desquelles le recours a été classé sans objet (ici, la commission classe sans objet).

IX. – Suites de la décision

1. – Recours gracieux

En mars 2009 la commission de médiation de Loire-Atlantique a examiné 10 recours gracieux :

- 8 recours ont été rejetés ;
- 1 recours a abouti à une décision favorable ;
- 1 recours a abouti à requalifier une demande logement en demande hébergement.

En règle générale, les recours gracieux sont rejetés parce qu'aucun fait nouveau ne s'est produit depuis la décision de la commission.

En mars 2009, les rejets des recours gracieux ont ainsi été fondés sur les motifs suivants :

- 1) Aucun fait nouveau n'est intervenu depuis la décision de la commission ; parfois la commission ajoute que le demandeur « n'entre toujours pas dans l'une des situations de priorité et d'urgence définies par les textes » (c'est la motivation la plus fréquente).
- 2) Le demandeur a reçu une proposition de logement adapté par Atlantique habitation et a accepté cette proposition (son recours n'a donc plus lieu d'être) ;
- 3) La procédure d'expulsion engagée à l'encontre de la personne pour défaut de paiement des loyers « est susceptible de ne pas aller à son terme » ;
- 4) Parfois la commission est plus explicite et au lieu d'indiquer qu'aucun fait nouveau n'est intervenu depuis la décision de la commission, elle reprend la motivation de la décision contestée : la personne n'est pas dans une situation d'urgence et de priorité car elle est locataire d'un logement dans le parc social et qu'elle demande une mutation au sein de ce parc ;
- 5) De même dans une autre affaire, la commission reprend la motivation de la décision initiale : la personne est locataire d'un logement de type 3 dans le parc social qu'elle occupe avec ses trois enfants mineurs ; qu'elle a sollicité une mutation au sein du parc social au motif que son logement est trop petit ; qu'elle a refusé une proposition de logement de type 5 correspondant à la composition familiale, proposition faite par Nantes Habitat le 12 mars 2008 ; dès lors la commission maintient sa décision de rejet (là encore l'on constate que la commission souligne le refus d'un logement ; ce refus est en quelque sorte sanctionné) ;
- 6) La commission maintient sa décision initiale requalifiant la demande logement en hébergement.

En revanche, dans une décision, la commission a accueilli favorablement le recours gracieux d'un demandeur au motif que celui-ci « avait fourni des éléments nouveaux sur sa situation au regard du logement ». En l'espèce, il occupait un logement avec sa famille. Son bail a été résilié. L'expulsion du requérant a été ordonnée par ordonnance en référé du X février 2009. En conséquence, il est reconnu prioritaire et devant être logé d'urgence.

En octobre 2009 la commission de médiation de Loire-Atlantique a examiné 5 recours gracieux :

- 4 recours ont été rejetés pour des motifs très variés ;
- 1 recours a abouti à une décision favorable.

En octobre 2009, les rejets des recours gracieux ont ainsi été fondés sur les motifs suivants :

- La personne qui a saisi la commission a eu une proposition de logement social de Nantes Habitat le 29 septembre 2009, proposition qu'elle a acceptée ;
- La situation matrimoniale du demandeur n'est pas clairement établie ;
- Le logement social dont le demandeur mentionne à nouveau son indécence doit faire prochainement l'objet de travaux (ici la commission relève aussi incidemment la mauvaise foi du requérant, celui-ci ayant omis de mentionner dans son recours sa situation financière précise notamment qu'il avait – entre autres – une dette de loyer et que deux dossiers de surendettement ont été déposés) ;
- La personne a été accueillie dans une résidence X sous réserve qu'elle respecte le règlement intérieur, ce que Mme n'a pas respecté ; (en l'espèce, la requérante contestait la requalification de sa demande de logement en hébergement ; les dispositifs d'hébergement ne sont pas adaptés à sa situation personnelle).

La commission a accueilli favorablement le recours gracieux dans l'affaire suivante :

- Lorsque le logement du demandeur a fait l'objet d'une deuxième visite du service hygiène de la ville de Nantes qui a effectivement constaté l'indécence ; le requérant est en outre menacé d'expulsion sans possibilité de relogement (le demandeur est reconnu prioritaire) ; dans cette affaire le service d'hygiène n'avait pas dans un premier temps édicté une interdiction d'habiter car le propriétaire devait faire des travaux. Au bout d'un an les travaux n'avaient pas été réalisés. Le Service d'hygiène a alors conclu à l'indécence et prononce une interdiction d'habiter.

2. - Suivi d'une décision négative

(dispositif particulier d'information ou de suivi prévu ?)

Il n'y a pas de dispositif particulier de suivi.

Une fois que la commission a délibéré, la décision négative est notifiée au demandeur.

Dans certains cas, le demandeur intente un recours gracieux contre la décision de refus.

La commission est ainsi amenée à examiner en moyenne 7 recours gracieux par séance, 79 recours de ce type ayant été déposés en 2009 (75 recours logements ; 4 recours hébergements).

3. - Suivi d'une décision positive

A. - Attribution d'un logement

a) Transmission de la liste des demandeurs au préfet

Dans les jours qui suivent la séance de la commission, le secrétariat transmet au préfet la liste des personnes qui ont été reconnues prioritaires au titre du logement.

Par exemple, pour la séance du 6 octobre 2009, le secrétariat a transmis au préfet la liste nominative des 21 personnes reconnues prioritaires dans le cadre du dispositif « logement ». Cette liste indique également pour chaque personne le logement qui est proposé : T3, T4 adapté, T4/T5, T1/T2, T2, T2/T3... Il est également rappelé dans ce courrier que les personnes désignées devront, selon les termes du décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007, faire l'objet d'une proposition de logement dans un délai qui ne pourra pas dépasser six mois.

b) Avis des maires des communes concernées

Dans le cadre de l'attribution d'un logement, l'avis des maires des communes concernées est systématiquement recueilli par le secrétariat de la commission à la demande du préfet. Le secrétaire de la commission dispose à cet effet d'une délégation.

L'avis est demandé au maire de la commune sur le territoire de laquelle le demandeur souhaite bénéficier d'une offre de logement.

Dans cette demande d'avis le préfet demande au maire de lui faire part « *de toute difficulté sérieuse d'ordre public ou d'ordre privé, qu'un logement des personnes concernées dans la commune pourrait éventuellement faire courir* ». Il s'agit par exemple d'éviter qu'une femme qui a subi des violences conjugales ne soit logée dans le même quartier que son ex-époux. En l'absence d'avis dans un délai de quinze jours, celui-ci sera réputé favorable.

Il peut arriver que des avis soient émis en considération de la personne. Par exemple, le maire ne souhaite pas que la personne obtienne un logement sur la commune « parce qu'il n'est pas un habitant de la commune ». Si ces avis irréguliers ne sont pas pris en considération, ils sont néanmoins de nature à fragiliser la sécurité juridique de la décision prise sur la base de cet avis.

L'avis peut aussi signaler au préfet que le demandeur a dans le passé provoqué des troubles dans la commune.

c) Délimitation du périmètre dans lequel le logement être situé

L'objectif recherché est ici de satisfaire à la demande de logement social du requérant dans le périmètre que celui-ci a choisi. L'Institution a connaissance de ce périmètre car il figure dans la demande enregistrée dans le fichier immoweb.

C'est seulement lorsque cette demande présente des difficultés qu'il est décidé d'élargir le périmètre. Dans ce cas le demandeur en est informé.

Le périmètre est élargi surtout lorsque la commission propose au requérant un logement T5/T6. En effet, il y a très peu de logement de ce type dans le département et il est donc très souvent nécessaire d'élargir le périmètre pour répondre à cette proposition. Le périmètre peut également être élargi pour pouvoir proposer au demandeur un logement adapté à son handicap.

d) Désignation des organismes bailleurs

Sont concernés tous les bailleurs sociaux du département. Ils se réunissent chaque mois pour faire le point sur les propositions de logement et sur les personnes qui ont accepté ou refusé ces propositions.

Dans un premier temps, le secrétariat adresse à tous les bailleurs sociaux la liste des personnes qui ont été désignées comme prioritaires par la commission ainsi que la fiche de synthèse qui a été élaborée pour chacun de ces dossiers.

Dans un second temps, les bailleurs sociaux choisissent les personnes auxquelles ils souhaitent proposer un logement. Ces propositions sont faites en commission et, en principe, elles sont acceptées par le préfet.

Au cas où les bailleurs ne feraient pas de proposition pour une personne désignée comme prioritaire par la commission de médiation, le préfet désigne d'office le bailleur social qui sera chargé de loger cette personne, et ceci en tenant compte des autres attributions.

Cette "désignation d'office" est relativement rare : elle est intervenue une dizaine de fois depuis la mise en place du dispositif et concerne le plus souvent des affaires où un T5/T6 a été proposé. Pour les grands logements, le préfet est presque toujours obligé d'agir d'office. Il en va souvent de même, lorsqu'il est nécessaire d'attribuer au demandeur un logement adapté à son handicap. Là aussi, il peut être difficile de trouver un logement adapté à l'handicap de la personne.

e) Hypothèses de conflits avec l'organisme bailleur

Les conflits avec les organismes bailleurs sont exceptionnels (cf. supra). Si les bailleurs refusent dans un premier temps de loger le demandeur, le préfet désigne d'office le bailleur. Dans ce dernier cas, la décision du préfet n'est pas contestée.

Un cas intéressant de conflit, celui où le bailleur a contesté le relogement du demandeur parce que la commission avait reconnu le demandeur prioritaire alors que, selon le bailleur, la sur-occupation du logement n'était pas démontrée au regard des critères légaux posés par le code de la sécurité sociale.

f) Offres de logements (localisation...)

1.1. Sur les 265 propositions de logement qui ont été faites par les bailleurs en 2009 (Décisions 2008 et 2009), 221 requérants ont été effectivement relogés (contre 173 en 2008) dont 5 en sous-location, soit 27,75 %⁵².

⁵² Rapport de la commission 2009.

Au total, depuis le début de la mise en œuvre de la loi DALO, 394 requérants ont été logés, dont 58 en ZUS (14,72 %).

Il faut ici noter le souci de l'ensemble des acteurs en charge du dispositif DALO de ne pas créer des « ghettos DALO »⁵³. Ces acteurs veillent ainsi à ce que les bénéficiaires de ce dispositif ne soient pas tous logés en zone urbaine sensible mais, au contraire, soit répartis dans l'ensemble du parc social. L'objectif recherché est aussi de ne pas renforcer la fragilité sociale de certains secteurs.

1.2. En Loire-Atlantique l'institution cherche à faire en sorte que la personne reconnue prioritaire soit dans la mesure du possible logée là où elle le souhaite. Il n'est dérogé à ce principe que lorsqu'il est impossible matériellement de loger le requérant à cet endroit, par exemple, parce qu'il n'existe pas d'appartement T5/T6, ou encore parce qu'il n'existe pas de logement adapté à l'handicap de la personne⁵⁴.

g) Refus du bénéficiaire (motifs invoqués)

Le nombre de refus s'élève environ 18,5 %.

Plus précisément sur les 265 propositions de logement qui ont été faites par les bailleurs en 2009 (décisions 2008 et 2009) on enregistre 49 refus, soit 18,7 %. Les 49 demandeurs qui ont refusé une proposition ont été exclus.

Motifs invoqués :

- Mon projet d'avenir a changé. Je vais m'installer chez mon amie qui habite dans une autre ville ;
- Environnement du quartier : est alors invoqué la sécurité du quartier, ou le caractère dégradé du quartier ;
- La santé ou le handicap ;
- Les déplacements : logement trop éloigné du lieu de travail, de la crèche ou de l'école ;
- Les personnes ont trouvé un logement dans le parc privé avant d'avoir eu une proposition par les bailleurs (19,15 % des refus).

Le rapport 2009 de la commission donne les chiffres suivants :

- 17 refus pour caractéristiques du logement inadaptées ;
- 24 refus pour localisation inadaptée ou environnement ;
- 8 pour non-réponse ou pas inscrit FCDLS ou pas de document donné pour constituer le dossier.

Les informations ne figuraient pas toujours dans le dossier de saisine.

B. – Attribution d'un hébergement

a) Transmission de la liste des demandeurs au préfet

Dans les jours qui suivent la séance de la commission, le secrétariat transmet au préfet la liste des personnes qui ont été reconnues prioritaires au titre de l'hébergement.

⁵³ C'est ce qui ressort des débats du Séminaire DALO que nous avons organisé à la Faculté de droit de Nantes, le 22 juin 2010.

⁵⁴ Cf. supra c).

Pour la séance de la commission du 6 octobre 2009, le secrétariat a ainsi transmis au préfet la liste nominative des 26 personnes qui ont été désignées dans le cadre du dispositif « hébergement ». Cette liste précise également pour chaque personne les propositions de la commission : « proposition d'une offre d'hébergement », ou « requalification de la demande de logement en offre d'hébergement », ou « requalification de la demande de logement en offre en hébergement dans le cadre d'une sous-location ». Il est aussi rappelé qu'en application du décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007, ces personnes devront faire l'objet d'une proposition de logement dans un délai qui ne pourra pas dépasser six semaines.

b) Désignation des personnes à des structures d'hébergement, des gestionnaires de logements de transition, de logement-foyers ou d'une RHVS par le préfet, ainsi que les offres d'hébergement, de logements de transition, dans un logement-foyers ou une RHVS par le préfet

Les orientations sont proposées à l'issue de la réunion d'un groupe composé des CHRS, résidences sociales, Veille Sociale 44, associations gestionnaires de sous-location.

Dans un premier temps, le secrétariat adresse aux organismes la liste des personnes qui ont été désignées comme prioritaires par la commission ainsi que la fiche de synthèse qui a été élaborée pour chacun de ces dossiers.

Dans un second temps, les structures d'hébergement choisissent les personnes auxquelles ils souhaitent proposer un logement. Ces propositions sont faites en commission et, en principe, elles sont acceptées par le préfet.

Au cas où les bailleurs ne feraient pas de proposition pour une personne désignée comme prioritaire par la commission de médiation, le préfet désigne d'office la structure qui sera chargée d'héberger cette personne.

Les orientations proposées⁵⁵ :

- CHRS 47 %
- Résidences sociales 11 %
- Intermédiation locative 8 %
- Sous location parc public 5 %
- Dispositif ALT 3,4 %
- Dispositif d'urgence stabilisation 6 %
- Autre 9,8 %
- Autre solution 2,5 %

La majorité des ménages est orientée vers les centres d'hébergement et de réinsertion sociale : 47 %⁵⁶.

Un nouveau dispositif de sous-location dans le parc privé, l'intermédiation locative a permis d'apporter en fin d'année des solutions notamment au recours "requalifiés".

c) Hypothèses de conflit avec la structure

Ici les conflits avec la structure ne sont pas fréquents.

⁵⁵ Source : Rapport de la commission de médiation de Loire-Atlantique 2009.

⁵⁶ Source : Rapport de la commission de médiation de Loire-Atlantique 2009.

Le conflit est plutôt du côté des demandeurs qui très souvent n'acceptent pas l'hébergement. Nombreux sont les dossiers dans lesquels les demandeurs indiquent très clairement qu'ils ne veulent pas être "placés" dans une structure d'hébergement.

d) Refus du bénéficiaire (motifs invoqués)

Dans l'affaire n° 2008-044-001470 le requérant a refusé le logement qui lui était proposé par "LNH un logement pour tous" en raison :

« de l'étage du logement insatisfaisant (ledit logement est situé au troisième étage sans ascenseur) ».

D'une manière plus générale, les suites données aux orientations sont les suivantes⁵⁷ :

- Entrée 44 %
- À déjà une solution 7,6 %
- Refus 10,6 %
- N'a pas donné suite 34,5 %
- En attente 3,4 %

Sur la question des refus le Rapport de la commission de médiation de Loire-Atlantique 2009 souligne « qu'un nombre important de ménages (81 soit 34,5 %) ne donnent pas suite à l'orientation... 10 % se manifestent et refusent l'orientation proposée. Les structures soulignent les difficultés de compréhension du dispositif dans sa globalité, les délais entre le dépôt de la demande et de la décision, puis l'orientation, la lecture des courriers administratifs. Ceci est particulièrement pour les requalifications et montre l'intérêt de l'accompagnement du ménage.

Pour la grande majorité des situations, les ménages orientés relèvent bien du dispositif visé dans l'orientation ».

Le rapport de la commission de 2009 précise également les structures dans lesquelles sont entrés les 103 ménages hébergés suite à l'orientation de la commission :

- CHRS 42 %
- Résidence sociale 12 %
- Intermédiation locative 10 %
- Sous location dans le parc public 3 %
- ALT 5 %
- Dispositif d'urgence 5 %
- Préalablement entrée 16,5 %
- Dispositif dédié aux réfugiés 2 %
- Maison relais 1 %
- Logement foyer 1 %.

⁵⁷ Source : Rapport de la commission de médiation de Loire-Atlantique 2009.

42 % des ménages entrés le sont en CHRS. On peut noter que 16,5 % étaient entrés avant la proposition d'orientation.

Jean-François Struillou

Chargé de recherche au CNRS

DCS (UMR-CNRS 3128)

Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes.

X. - Les recours contentieux

Au total pour la période considérée (jusque fin 2009), le Tribunal administratif de Nantes a rendu 21 décisions, dont une décision de référé.

1) Modalités de la saisine

A) Assistance du demandeur par un organisme

Il n'apparaît pas que les requérants aient été assistés par un organisme.

Aucun jugement ne fait état, non plus, de l'assistance par un avocat.

Dans une seule espèce, le requérant avait manifestement été aidé par une assistante sociale, le département étant intervenu au soutien des intérêts de la requérante : cette intervention a été jugée irrecevable, le département n'ayant pas intérêt pour agir au nom de l'assistante sociale⁵⁸.

B) Organisation particulière du greffe et de la juridiction pour ces recours

Le greffe ne connaît pas d'organisation particulière pour connaître du contentieux DALO, qui fait l'objet d'une instruction classique. Un tableau a toutefois été établi qui permet d'identifier ces affaires.

Une chambre s'est spécialisée dans ce contentieux avec, pour le contentieux DALO *stricto sensu*, deux magistrats dédiés.

2) Recours pour excès de pouvoir

Sur les 20 recours au fond, 15 sont des recours pour excès de pouvoir, dont 11 recours contre des décisions négatives, 3 recours contre des décisions positives et un recours particulier, dirigé contre la décision du préfet « s'estimant relevé de ses obligations au titre de la loi DALO ».

Dans cette affaire, deux logements avaient été proposés par le préfet, qui s'était vu opposer deux refus et avait estimé qu'il n'avait plus à proposer quoi que ce soit et qu'il était « relevé de son obligation » au titre du logement opposable. Le requérant avait formé un recours pour excès de pouvoir contre cette décision, jugé recevable par le Tribunal administratif de Nantes⁵⁹. Ce recours a toutefois été rejeté au fond, la décision du préfet étant juridiquement fondée dès lors que les logements proposés prenaient bien en compte les préconisations de la commission.

2.1 : Contre une décision positive

Il n'y a que trois recours dirigés contre des décisions positives, ils ont tous été formés par les demandeurs⁶⁰.

⁵⁸ TA Nantes 22 janvier 2009, req. n° 082963.

⁵⁹ TA Nantes 7 mai 2009, req. n° 086475.

⁶⁰ Dans un cas, pourtant, le préfet aurait sans doute pu contester la décision, la commission ayant reconnu prioritaire, pour l'attribution d'un hébergement, une personne étrangère ne remplissant manifestement pas les

Dans deux hypothèses, les recours ont été formés contre des décisions de la commission estimant la demande prioritaire, mais recommandant l'attribution d'un studio (ce qui était insuffisant selon le demandeur).

Dans ces deux cas, un **contrôle normal** a été exercé par le juge sur la décision de la commission. Le juge reprend l'appréciation portée par la commission et les éléments pris en compte pour ne préconiser qu'un studio.

Dans le troisième cas, le recours était dirigé contre une décision de la commission ayant préconisé un hébergement alors que le demandeur avait déposé une demande de logement.

Le Tribunal administratif consacre en la matière un large pouvoir d'appréciation de la commission : « *La commission de médiation dispose des plus larges pouvoirs pour déterminer pour chaque demandeur dont elle estime qu'il est prioritaire, en fonction de ses besoins et de ses capacités, le type de logement ou d'hébergement devant lui être proposé. Elle peut proposer un hébergement alors même que le demandeur avait présenté une demande de logement* »⁶¹. Cette solution est toutefois isolée et ne correspond sans doute plus au choix fait par le Tribunal administratif pour un contrôle normal des décisions de la commission.

2.2 : Contre une décision négative

Onze recours ont été dirigés contre des décisions négatives, dont un assorti d'un référé-suspension. Par ailleurs, ce même recours avait été précédé d'un recours gracieux devant la commission.

- En ce qui concerne la recevabilité de la procédure d'urgence : l'urgence a été retenue par le juge, le demandeur vivant à l'hôtel et n'étant plus en mesure d'acquitter ses frais d'hébergement. La demande de référé a néanmoins été rejetée pour absence de moyen sérieux.

- Pour les recours au fond : le contrôle du juge nantais sur les décisions négatives rendues par la commission est un **contrôle normal**. Aucune décision n'a été annulée pendant la période étudiée.

On relèvera certains des éléments retenus par le juge pour confirmer la décision de la commission relative au caractère non prioritaire de la demande :

- l'attitude du demandeur et en particulier le fait qu'il n'ait pas été consistant dans les demandes de logement social⁶² ou encore qu'il ait refusé des propositions de logement social qui lui avaient été faites auparavant⁶³ ;

conditions de résidence posées par la loi. Saisi d'un recours DALO, le Tribunal administratif relève ainsi en incidente que le Préfet « n'a au demeurant pas contesté la légalité de la décision de la commission de médiation ».

⁶¹ TA Nantes 22 janvier 2009, req. n° 082260.

⁶² TA Nantes 16 oct. 2008, req. n° 081728 : requérant ayant fait une demande en 1998, puis deux autres en 2006 et 2007, mais rien entre 1998 et 2006, ce qui, selon le Tribunal administratif, justifiait que la demande ne soit pas considérée comme prioritaire par la commission.

⁶³ TA Nantes 17 août 2009, req. n° 086738 : demandeur ayant refusé cinq propositions de logements.

- Le fait que le demandeur ne résidait pas régulièrement sur le territoire français⁶⁴, l'obtention, postérieurement à la décision, d'un titre de séjour étant sans incidence sur la légalité de celle-ci dans le cadre d'un contentieux de l'excès de pouvoir ;
- le fait que le demandeur soit bénéficiaire d'une obligation d'aliment de la part d'ascendants⁶⁵ ou de descendants⁶⁶. Dans un jugement, cette obligation d'aliment a donné lieu à l'installation, dans le jardin des parents, d'une caravane : la commission avait considéré que le demandeur n'était dès lors pas dépourvu de logement, ce qu'a confirmé le Tribunal administratif⁶⁷.
- Le fait que le demandeur, bien qu'handicapé, ne remplisse pas les conditions prévues par la loi DALO et n'occupe pas un logement répondant aux critères posés par la loi⁶⁸.

3) Recours spécifique DALO en cas de non mise en œuvre de la décision positive dans le délai

On relèvera, d'abord, que pour le Tribunal administratif de Nantes, le recours DALO n'est pas exclusif d'un recours pour excès de pouvoir : le TA a en effet reconnu la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision du préfet « s'estimant relevé de son obligation » au titre de la loi DALO⁶⁹.

A) Seuls cinq recours spécifiques DALO ont été formés devant le tribunal administratif de Nantes dans la période considérée, pour non-mise en œuvre de la décision positive de la commission dans le délai.

Dans une hypothèse, le recours était un peu particulier puisque des propositions avaient bien été faites au demandeur, mais celui-ci estimait qu'elles ne répondaient pas à ses besoins.

Deux recours DALO ont dû être rejetés par le Tribunal administratif car ils avaient été formés par des requérants qui, bien que reconnus prioritaires par la commission, ne remplissaient pas les conditions leur permettant de saisir le juge, leur recours n'étant recevable qu'à compter de 2012⁷⁰. Ce type d'hypothèses devrait se multiplier, l'office du juge étant alors inconfortable puisqu'il doit rejeter des recours formés par des personnes qui ont été reconnues prioritaires par la commission.

⁶⁴ TA Nantes 22 janv. 2009, req. n° 082963

⁶⁵ TA Nantes 18 juin 2009, req. n° 085813.

⁶⁶ TA Nantes 18 déc. 2008, req. n° 085662.

⁶⁷ Jugement n°085813, préc.

⁶⁸ TA Nantes 1^{er} octobre 2009, req. n° 09803.

⁶⁹ TA Nantes 7 mai 2009, req. n° 08647, préc.

⁷⁰ TA Nantes 20 nov. 2009, req. n° 095660 ; TA Nantes 25 nov. 2009, req. n° 095645.

B) Dans toutes ces hypothèses, les recours ont été jugés par un magistrat désigné.

C) Examen du recours

La marge de manœuvre du juge administratif en matière de recours DALO est nécessairement réduite : le Tribunal administratif de Nantes rappelle en effet que la loi a mis en place une « obligation de résultat » pour l'État⁷¹. Si celui-ci a bien proposé un logement répondant aux caractéristiques déterminées par la Commission, le recours est nécessairement irrecevable, s'il ne l'a pas fait, l'État est nécessairement condamné.

Deux observations peuvent toutefois être faites :

- d'une part, le juge administratif vérifie précisément l'adéquation de l'offre de logement faite par l'État aux besoins et capacités de la personne intéressée. Sans doute l'État n'est-il tenu que de proposer un logement, mais celui-ci doit correspondre aux besoins identifiés par la commission de médiation : il y a là une place pour le contrôle au fond du juge.
- d'autre part, les magistrats sont manifestement soucieux d'arriver à une solution pour les personnes concernées et l'audience, à laquelle participent à la fois le requérant et un représentant de la préfecture, se traduit par une conciliation entre les parties. Le rôle du juge dans le cadre de ce contentieux est donc particulier, il a une fonction conciliatrice qu'il n'a pas traditionnellement en contentieux administratif.

D) Jugement

- Dans un cas, la demande a été rejetée.

L'Etat avait bien fait des propositions, qui répondaient aux préconisations de la commission, mais le demandeur estimait qu'il ne pouvait être logé dans un logement dépourvu de balcon ou de courette parce qu'il avait un chien. Le Tribunal administratif a rejeté le recours en relevant que l'État avait bien fait des propositions adaptées aux besoins et aux capacités du demandeur, lequel n'avait pas indiqué qu'il avait un chien lors de sa demande⁷².

- Dans un autre cas : le demandeur avait été reconnu prioritaire pour un hébergement d'urgence mais, six semaines après, n'avait reçu aucune proposition de l'État.

Le préfet faisait valoir qu'il n'avait pas réussi à trouver un hébergement pour cette personne et ses cinq enfants, le Tribunal administratif rejette l'argumentation en rappelant que le législateur a fixé à l'État une « obligation d'hébergement »⁷³.

⁷¹ TA Nantes 9 déc. 2009, req. n° 095878

⁷² TA Nantes 11 fév. 2009, req. n° 087142.

⁷³ TA Nantes 25 juin 2009, req. n° 092738. Et en relevant, comme on l'a souligné, que le préfet aurait pu contester la décision de la commission.

Le juge prononce une injonction d'accueillir la requérante et ses enfants dans une structure d'hébergement assortie d'une astreinte de 50€par jour de retard.

Le Tribunal administratif a laissé à l'État un délai avant la liquidation de l'astreinte, de 30 jours à compter de la notification du jugement.

- Dans la troisième hypothèse, les requérants demandaient au Tribunal administratif de leur permettre de rester dans leur logement. Ils avaient en effet fait l'objet d'une procédure d'expulsion en raison d'impayés de loyers, qui avait donné lieu à un jugement du tribunal d'instance. La commission avait reconnu leur demande comme prioritaire et urgente et une proposition de logement leur avait été faite par un bailleur social à la demande du préfet. Les requérants souhaitaient toutefois rester dans leur appartement d'origine et avaient formé un recours DALO pour obtenir du juge administratif qu'il autorise leur maintien dans les lieux. Après avoir relevé que les dispositions de la loi DALO fixaient pour l'État « une obligation de résultat », le Tribunal administratif a rejeté la requête, précisant qu'il « n'appartient pas au juge administratif d'autoriser des requérants à demeurer dans le logement dont ils ont été expulsés en raison d'une décision du juge judiciaire »⁷⁴.

4) Contentieux indemnitaire et autres

Sans objet : dans l'hypothèse dans laquelle l'astreinte avait été prononcée, elle n'a pas eu besoin d'être liquidée, l'État ayant en définitive proposé un logement à la personne concernée⁷⁵.

Rozen Noguellou

Professeur de droit public

Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

⁷⁴ TA Nantes 9 déc. 2009, req. n° 095878

⁷⁵ Alors que la commission avait reconnu la personne prioritaire pour l'attribution d'un hébergement.

XI. - Impacts de la mise en œuvre de la loi DALO sur les politiques locales de l'habitat

En Loire-Atlantique, l'application de la loi DALO a eu un effet "révélateur" : elle a permis aux acteurs locaux en charge de la politique de l'habitat de prendre encore un peu plus conscience de la crise du logement social sur le territoire de Nantes de métropole⁷⁶. L'attractivité du département – 14 000 habitants supplémentaires par an – ou encore sa superficie importante sont quelques-unes des raisons qui peuvent expliquer l'insuffisance de logements sociaux dans ce département et, plus particulièrement, sur le territoire de Nantes Métropole.

Cette inadéquation du parc social à la population risque de perdurer dès lors que les constructions en cours ou envisagées permettront seulement le maintien du *statu quo* ou, dit autrement, de ne pas dégrader la situation.

Il paraît néanmoins difficile d'affirmer que l'application de ce texte a eu un effet majeur sur les politiques locales de l'habitat.

En tout état de cause, il semble difficile d'appréhender la loi DALO sous l'angle des politiques locales de l'habitat, ce qui explique qu'il nous a été difficile d'apporter des réponses aux questions ci-dessous.

A) Évolution de l'organisation des acteurs locaux pour la mise en œuvre de la loi

1°) Services de l'État

a) Identification et mobilisation du contingent préfectoral

Le contingent préfectoral est identifié et mobilisé dans la mise en œuvre du dispositif DALO. Il est ainsi utilisé pour attribuer un logement aux personnes qui ont été reconnues prioritaires par la loi.

Plus précisément, la mise en œuvre de la loi DALO a conduit les services de l'État à « reprendre la main » sur le contingent préfectoral, afin que celui-ci soit en capacité pour répondre aux propositions de logements qui sont formulées par la commission de médiation.

b) Utilisation des informations liées à la mise en œuvre de la loi (recensement des logements indignes, etc.)

Le pôle départemental de l'État a cette année entrepris de recenser les logements indécents en Loire-Atlantique. Il s'agit aussi de mettre en place un dispositif de lutte contre l'habitat indigne.

⁷⁶ C'est ce qui ressort des débats du Séminaire DALO que nous avons organisé à la Faculté de droit de Nantes, le 22 juin 2010.

B) Évolution des documents de planification

En Loire-Atlantique les documents de planification ne font pas explicitement référence au dispositif DALO.

Il s'y intéresse néanmoins de manière implicite en fixant toute une série d'objectifs – qu'il serait ici fastidieux d'étudier dans le détail – qui visent à renforcer la construction de logements sociaux dans les différentes communes du département.

C) Évolution des instruments contractuels

1°) Conventions de délégation des aides à la pierre (révision des conventions pour tenir compte de l'obligation de résultat de la loi DALO ?)

2°) Accords collectifs départementaux

3°) Accords collectifs intercommunaux

D) Recherche de développement de l'offre mobilisable

Un protocole d'accord Etat-bailleurs sociaux sur la gestion du contingent préfectoral a été signé. Ce protocole vise à développer le nombre de logements mobilisables pour le DALO.

Jean-François Struillou

Chargé de recherche au CNRS

DCS (UMR-CNRS 3128)

Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes.