



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 Paris

Juillet 2010

Meryem Deffairi
Norbert Foulquier
Raphael Paour

CERDEAU
Université de Paris I Panthéon Sorbonne

I - INSTITUTIONS ET SERVICES

Quelques chiffres

Les chiffres au 23/10/2009

60 426	dossiers retirés depuis janvier 2008;
20 900	dossiers déposés dont 270 en août 2009 ;
18 929	accusés réceptions délivrés;
19 501	dossiers examinés ;
11 298	décisions favorables dont : 10 830 en logement, 468 en hébergement ;
868	Recours gracieux ont été déposés contre les décisions de la commission : 715 ont été examinés, 209 ont été favorables aux requérants ;
112	Recours contentieux contre la commission ont été déposés au tribunal administratif : 16 ont été réexaminés avant jugement du TA dont 7 décisions favorables aux requérants 62 jugements rendus par le TA dont 10 favorables aux requérants;
1 795	propositions de relogement ont été faites avec un relogement effectif de 672 requérants ;
184	désistements de candidats dont 63 n'ont pas répondu, 38 sans motif, 37 pour logement trop petit, 13 pour l'environnement, 20 pour logement inadapté, 7 pour loyer trop élevé, 2 pour logement éloigné du lieu de travail et 4 pour risque d'insuffisance financière.

En mars 2009, la commission de médiation de Paris s'est réunie 4 fois, tous les vendredis du mois.

Elle a examiné 1006 recours.

La commission a pris :

- 460 décisions favorables dont 427 pour un logement et 33 pour un hébergement.

Sachant que 3036 dossiers ont été retirés en mars 2009, 876 ont été déposés et 942 accusés-réceptions délivrés (le nombre dépassant celui des dossiers déposés pour les raisons expliquées ci-dessous).

En octobre 2009, elle a examiné près de 1500 dossiers.

D'une manière générale, l'analyse juridique de ces décisions montre que la commission de médiation de Paris interprète strictement les dispositions de la loi DALO. Cette commission semble par conséquent intégrer l'idée qu'elle se doit d'être sélective pour être efficace, une interprétation par trop souple de la loi 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, d'obérer l'efficacité et la crédibilité de l'institution.

1 - La commission de médiation

La première des commissions - La commission de médiation DALO de Paris est la première commission de médiation DALO mise en place en application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Il n'existe à ce jour qu'une seule Commission de médiation pour traiter les demandes de logement à Paris. Son siège est situé à la préfecture de Paris (50 avenue Daumesnil, 75012 Paris).

A) Composition

Une composition resserrée - La composition de la commission est relativement réduite afin d'en faciliter le fonctionnement. Toutefois y sont représentés les principaux organismes partie prenante à la mise en œuvre de la loi DALO.

1°) *Président*

Statut et parcours professionnel

Le préfet H. Hurand - Le président de la Commission de méditation DALO de Paris est une personnalité qualifiée désignée par le Préfet. Il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix au sein de la Commission.

Le président de la Commission de médiation DALO de Paris est actuellement Henri Hurand, ancien Préfet de Haute-Corse.

2°) *Vice-président*

Jean Benet - Le vice-président de la Commission de médiation DALO de PARIS, élu parmi ses membres, est actuellement Jean Benet (de la Préfecture de Paris).

3°) Membres

Une composition précisée par le préfet - L'arrêté préfectoral n° 2007-334-1 du 30 novembre 2007 précise que la Commission de médiation DALO de Paris est composée de quatre collèges :

- le collège des administrations de l'Etat composé de titulaires et de suppléants : un pour la préfecture de Paris, un pour la Préfecture de Police, un pour la Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales de Paris ;
- Le collège des collectivités territoriales composé de titulaires et de suppléants : un pour le département de Paris, deux pour la Ville ;
- Le collège des organismes de HLM et des gestionnaires de structures d'hébergement (bailleurs) : un pour l'AORIF et l'ARSEM en alternance, un pour la FNARS ;
- Le collège des associations composé de titulaires et de suppléants : un pour la Fondation Abbé Pierre, un pour le CASP et un pour la CGL.

En pratique, la Commission de médiation DALO de Paris est composée de :

a) Représentants de l'Etat

Les trois principaux représentants de l'Etat désignés par le Préfet au sein de la Commission de médiation DALO de PARIS sont :

- Jean BENET (préfecture de Paris)
- Virginie SENE-ROUQUIER (Ministère de l'intérieur)
- Sylvie CHAMPROBERT (Ministère de la Santé)

b) Représentants des collectivités

Trois membres de la majorité municipale spécialisés dans la politique du logement - Les trois principaux représentants des collectivités territoriales désignés par le Préfet au sein de la Commission de médiation DALO de PARIS sont :

- Olga TROSTIANSKI Adjointe (PS) au maire de Paris, chargée de la lutte contre l'exclusion (Paris)
- Liliane CAPELLE, Adjointe au Maire de Paris, chargée des seniors et du lien intergénérationnel (Paris)
- Jean-Yves MANO, Adjoint au Maire de Paris, Adjoint chargé du logement (Paris)

c) Représentants des bailleurs sociaux

Des représentants aux profils différents - Les trois principaux représentants des bailleurs désignés par le Préfet au sein de la Commission de médiation DALO de PARIS sont :

- Emmanuelle COPIN (OPAC de Paris)
- Alain DEMAIZIERE (Chambre des propriétaires)
- Annie de ROBERT-MAZURE (Féd. Nationale des associations d'accueil et de réinsertion)

d) Représentants des associations agréées ou non

Des associations "institutionnelles" - Les trois principaux représentants d'associations agréées désignés par le Préfet au sein de la Commission de médiation DALO de PARIS sont :

- Michèle CREMIEUX (Fondation Abbé Pierre)
- Nicole KOSKAS (association CASP)
- Pascal ROBIN (CGL)

En revanche, l'association Droit au logement (DAL) n'est pas représentée.

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

Des suppléants toujours présents - En application de l'article R 441-13 du Code de la construction et de l'habitation, un suppléant est désigné, dans les mêmes conditions que le titulaire, pour chaque membre, à l'exception de la personnalité qualifiée (Président de la Commission de médiation DALO).

En pratique, à Paris, les suppléants sont souvent amenés à assister aux réunions de la Commission de médiation DALO à la place des titulaires.

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

Des instructeurs silencieux - Des instructeurs sont présents mais ne pèsent pas sur les décisions (cf. infra).

B) Modes d'organisation

Le souci d'efficacité – tant l'application du règlement que la fréquence des réunions visent à surmonter la charge exceptionnelle de travail à laquelle la commission de Paris doit faire face.

1°) *Règlement intérieur*

Un règlement existant - Le règlement intérieur de la Commission de médiation DALO de Paris a été validé le 10 janvier 2008. Il est organisé en sept chapitres :

- Principes généraux
- Composition de la Commission
- Présidence de la Commission de médiation
- Secrétariat de la Commission de médiation
- Forme de la saisine
- Instruction des dossiers
- Fonctionnement de la Commission

En outre, le règlement intérieur de la Commission de médiation DALO de Paris présente en annexe :

- Le mode opératoire pour l'instruction des dossiers
- Le guide d'élaboration des listes des demandeurs, justificatifs et textes de référence
- Les exemples de justificatifs pouvant être fournis par les demandeurs de logement
- Les principaux textes applicables

Le règlement intérieur reprend en partie les règles fixées par les textes applicables codifiés dans le Code de la construction et de l'habitation. Il détermine des règles plus précises (techniques et pratiques) en matière d'instruction des dossiers.

Un règlement inappliqué - Cependant, bien que disposant d'un règlement intérieur, la Commission de médiation DALO de Paris a décidé de ne pas se considérer liée dans son action par les dispositions dudit règlement. Ces dispositions n'ont donc, dans la pratique, qu'une portée indicative.

Elles peuvent être suivies par les membres de la Commission et les services d'instruction. En pratique, les membres de la commission sont appelés à utiliser la « doctrine » établie par la Commission lors de réunions « plénières », pour adapter le fonctionnement de la Commission au nombre et à l'essence des demandes de logement ; la « doctrine » s'applique avant le règlement intérieur qui n'est donc pas toujours respecté.

La mise à l'écart du règlement pose toutefois des problèmes juridiques car dès lors qu'il existe, il s'impose à l'administration et les administrés peuvent l'invoquer.

2°) Existence d'une doctrine

Une doctrine établie progressivement - 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.

La Commission de médiation DALO de Paris met en place une doctrine au fil des réunions de la Commission. Les différents principes ainsi mis en place et utilisés par la Commission de médiation pour instruire les dossiers ou pour se prononcer sur l'attribution d'un hébergement/logement sont validés régulièrement lors de réunions plénières.

A titre d'exemple, une réunion plénière a servi à déterminer les premières modalités d'application de l'arrêté préfectoral du 10 août 2009 relatif aux délais à partir desquels les personnes qui ont déposé une demande de logement locatif social peuvent saisir la Commission de médiation.

3°) Fréquence des réunions

Une réunion hebdomadaire - La Commission de médiation DALO de Paris se réunit tous les vendredis matins pour décider de l'attribution d'un hébergement/logement sur la base de listes (décisions positives/négatives) établies par les services d'instruction et les membres de la Commission ou au cas par cas selon les exigences, les listes n'étant utilisées que dans les cas évidents. La fréquence de ces réunions est commandée par le nombre très élevé des demandes de logements ou d'hébergement que doit traiter la commission de médiation de Paris.

4°) Existence de pré-commissions : composition

Pas de pré-commission - Il n'existe pas de pré-commission mais un ordre du jour étoffé est envoyé à tous les membres de la Commission 8 jours avant la réunion.

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 et de sa diversité. Une pré-commission paraît aussi d'autant plus inutile 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

Une communication potentiellement très large – Afin d'améliorer son efficacité et de mettre en œuvre au mieux la loi DALO, la commission a la possibilité de multiplier ses contacts.

1°) mise en réseau avec d'autres commissions

Des réunions d'harmonisation - Une réunion avec tous les secrétariats de Commission DALO est organisée régulièrement sous la direction de la DREIDF pour harmoniser le mode de fonctionnement des Commissions ou pour donner des consignes particulières.

Des contacts pour l'instruction des dossiers - Par ailleurs, les membres des Commissions DALO utilisent l'échange de mails pour obtenir des précisions sur la régularité de certaines demandes ou des précisions sur la situation des requérants. Depuis la Loi dite loi MOLE (de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, loi n°2009-323 du 25 mars 2009), les requérants ne peuvent déposer qu'un seul dossier donc une communication est faite à travers l'application DALO RIF pour permettre aux différents secrétariats de savoir si un requérant avait déposé un dossier antérieur.

2°) avec le ministère

Une communication indirecte - Il n'y a pas de relation directe entre le Ministère et la Commission DALO puisque c'est la Direction régionale qui se charge de faire le lien entre ces deux institutions. Toutefois, le Ministère demande parfois directement la communication de statistiques à la Commission DALO.

3°) avec d'autres instances locales

Une communication à fin d'instruction - La Commission DALO est en relation directe avec la CAF. En effet, la CAF est impliquée dans la chaîne de traitement des dossiers qui y sont retirés et déposés.

La Commission DALO peut également être en contact :

- avec la Préfecture de Police pour demander des informations complémentaires sur les arrêtés de péril ;
- avec les services techniques d'habitat de la Ville pour demander des informations complémentaires sur les déclarations d'insalubrité ;
- avec la DASS pour obtenir des rapports sociaux ou prévoir des solutions d'hébergement ;
- avec le département ;
- avec les Associations qui peuvent apporter des compléments d'informations aux membres de la Commission pour instruire le dossier.

2 - Secrétariat de la commission

Une équipe réduite – Cheville ouvrière de la Commission, son secrétariat comprend peu de personnes, ce qui surprend vu la masse de dossiers à traiter.

A) Composition

La répartition des rôles - Le Secrétariat de la Commission est composé de 14 membres dont :

- 9 instructeurs ayant le statut d'agents contractuels et souvent recrutés avec un « profil juridique ». Ils préparent les ordres du jour ;
- 2 fonctionnaires de catégorie C qui produisent les décisions de notification et les ordres du jour ;
- 1 fonctionnaire de catégorie C qui fait le comptage statistique des dossiers déposés (accueil, CAF et courriers) et renvoie des courriers contentieux ;
- 1 fonctionnaire de catégorie B qui traite les courriers grâce aux « réponses types » et qui rapporte en Commission ;
- 2 fonctionnaires de catégorie A qui ont une mission de contrôle, de signature des courriers recommandés avec accusé de réception et de contrôle des dossiers avant réunion de la Commission. Ils sont également rapporteurs et travaillent à l'amélioration de l'organisation de la Commission.

Les fonctions des secrétaires - Les secrétaires se chargent également des arrêtés relatifs à la composition des membres de la Commission.

Les secrétaires rédigent les décisions par rapport au procès-verbal de la Commission. Ils préparent en moyenne 300 notifications par semaine, éditent 300 AR et les photocopient pour les réintégrer à chaque dossier. Par la suite, ces documents sont envoyés aux instructeurs qui les contrôlent, puis au Président de la Commission pour contrôle et signature.

Des actes mieux rédigés pour éviter du travail inutile - Le secrétariat de la Commission a étoffé les notifications pour parer au risque de contentieux et des trames leurs ont été imposées avec inscription des différents recours : recours gracieux, recours contentieux, recours contre l'inaction du Préfet (voir infra).

Un membre en moins - Un membre de la Commission DALO de Paris qui alimentait les instructeurs avec les dossiers, récupérait leur travail, le soumettait à contrôle et envoyait les LRAR a quitté la Commission. Ce travail est donc désormais effectué par un des secrétaires.

B) Rôle (voir ci-dessus)

II - SAISINE DE LA COMMISSION

Des documents formalisés - Le formulaire de saisine de la Commission de médiation DALO de Paris peut être retiré dans l'une des cinq antennes de la CAF à Paris, au siège de la Commission, ou sur internet.

La saisine de la Commission de médiation DALO de Paris se fait par dépôt du dossier au siège de la Commission ou dans l'une des cinq antennes de la CAF, contre remise d'une simple attestation de dépôt qui ne fait pas courir de délai.

Depuis novembre 2009, l'imprimé de demande de logement a totalement changé : il est plus long et il est estampillé CERFA. La Commission DALO n'accepte plus de formulaires qui ne seraient pas estampillés CERFA.

1 - Information des publics concernés

Une information traditionnelle et informatique – Le préfet a mis en place un mécanisme d'information pour les bénéficiaires potentiels mais aussi à destination des associations d'aides des mal-logés et des organismes locaux chargés de la politique du logement.

Cette information se fait par le biais des sites Internet de la Préfecture et du Ministère.

2 - Assistance du demandeur

Le rôle des associations – Plusieurs associations de défense des personnes en situation d'exclusion sont présentes pendant les séances de la Commission de médiation DALO de Paris mais seul le requérant peut saisir la Commission.

Une implication variable des services municipaux – On note une grande disparité entre les arrondissements parisiens. Aux dires mêmes des élus locaux, certains arrondissements accompagnent vraiment les demandeurs "DALO" dans leur demande. D'autres ont la pratique quasi systématique de renvoyer sur la Préfecture. Des élus verts ont déposé le voeu que la ville crée une aide à la constitution des dossiers DALO (cf. <http://labs.paris.fr/commun/v2asp/bmo/Debat/CMDEBAT20090202/51.htm>)

Mais, jusqu'à présent, le maire n'a pas donné suite à cette demande. Toutefois, le Conseil municipal de Paris a adopté une délibération sur ce point, rappelant qu'il met à la disposition des démunis ses services administratifs pour les aider à remplir les dossiers DALO (points d'information multiservice, point d'accès aux droits et maisons de la justice et du droit.) ainsi que les services sociaux départementaux parisiens. Mais la délibération se conclut par le rappel que le DALO est une obligation qui pèse sur l'Etat et non sur la ville (délibération transmise au représentant de l'Etat le 19 février 2009).

3 - Notion de dossier exploitable

La demande de pièces - Afin que les dossiers de demande deviennent “exploitables”, le secrétariat de la commission n’hésite pas à demander des pièces manquantes ou complémentaires, ni à solliciter des pièces facultatives, nécessaires à l’étude précise de la situation du pétitionnaire. La demande de pièces manquantes ou complémentaires se fait par courrier dit « L2 », dans les cas où l’absence de réponse entraîne l’irrecevabilité du dossier, ou par courrier dit « L3 » pour les demandes de pièces facultatives qui ne suspendent pas l’envoi de l’accusé réception, mais l’accompagne, et le passage des dossiers en Commission prévu un mois plus tard.

Le délai de réponse - En principe, les demandeurs ont deux mois pour réagir à un courrier de type L2 mais, en pratique, le délai est actuellement plus long. Passé ce délai, le recours est irrecevable. Pour un courrier de type L3, le requérant dispose d’un délai d’un mois avant passage en Commission pour adresser la pièce facultative manquante à la Commission (exemple de pièce facultative : jugement de divorce).

Les pièces obligatoires - Dans tous les cas, la Commission de médiation DALO de Paris exige :

- pour les recours amiables « logement » : un formulaire daté et signé, une pièce d’identité, un livret de famille/actes de naissance/certificats de scolarité, le dernier avis d’imposition ou de non-imposition, et les pièces propres au critère invoqué (par exemple une attestation d’hébergement) ;
- pour les recours amiables « hébergement » : un formulaire daté et signé et le dernier avis d’imposition ou de non-imposition.

4 - Délivrance de l’accusé de réception

a - Non délivrance de l’accusé de réception pour les dossiers inexploitables

Aucun refus de récépissé - Comme indiqué ci-dessous, le récépissé n’est délivré qu’une fois le dossier réputé complet. Il est alors de droit. Aucun cas de refus de récépissé n’a pu être relevé. En principe, la Commission préfère inviter les pétitionnaires à compléter les dossiers car dans tous les cas de figure les dossiers lui sont renvoyés.

b - Modalités et délais

Récépissé contre dossier complet - Un accusé réception est délivré par la Commission de médiation DALO lorsque le dossier est réputé complet. Il fait courir les délais prévus par les textes. Le délai prévu pour la délivrance de l’accusé réception est passé de 6 mois à deux mois et demi. Une fois l’accusé réception délivré, le dossier est examiné dans les 15 jours. La loi ne prévoyait pas de délai pour produire l’accusé réception mais prévoyait un délai pour traiter le dossier une fois l’accusé réception délivré.

c - Contentieux

Aucun contentieux - A notre connaissance, il n'y a pas de contentieux relatif à la délivrance de l'accusé réception.

III - INSTRUCTION DE LA DEMANDE

1 - Modalités de transmission et de recueil des informations

Les demandes des instructeurs - Les instructeurs de la Commission de médiation DALO de Paris examinent principalement les documents produits par le requérant à l'appui de sa demande de logement ou d'hébergement.

Les demandes de la Commission - La Commission de médiation DALO de Paris peut également vérifier auprès des services en charge de l'attribution de logements sociaux les informations fournies par les demandeurs de logement, pour s'assurer qu'ils ont bien effectué au préalable une demande de logement social, qu'ils n'ont pas refusé une proposition de logement social ou que les diverses informations (composition de la famille, logement actuel, etc.) sont bien les mêmes que celles communiquées aux dits services.

Des renseignements peuvent également être demandés par la Commission DALO aux services de la préfecture pour vérifier la régularité des titres de séjour des demandeurs de logements étrangers. Aussi, un représentant de la préfecture, présent pendant les réunions hebdomadaires de la Commission, peut intervenir au cours d'une séance pour signaler une irrégularité du titre de séjour d'un demandeur étranger.

A cet effet, la Commission de médiation DALO lui envoie au préalable la liste des demandeurs de logement dont le dossier va être examiné pendant la séance.

La consultation des bailleurs sociaux, services sociaux, etc. - En principe à Paris, les bailleurs sociaux sont consultés lorsque le pétitionnaire est déjà en logement social. Les membres de la Commission écrivent au bailleur après délivrance de l'accusé réception du dossier et attendent ses observations sur la situation du locataire pendant un délai de deux mois. A l'issue de ce délai, le dossier est examiné en Commission, qu'il y ait eu réponse ou non du bailleur. Par ce biais, les instructeurs peuvent obtenir le point de vue du bailleur par rapport au critère invoqué par le requérant. Parfois, les bailleurs sociaux signalent à la Commission qu'ils vont reloger un requérant ou que le logement n'est pas à l'origine de l'insalubrité, etc...

Les associations peuvent également être interrogées dans les cas de requérants en situation d'hébergement.

Typologie, fréquence et raisons du recours à des informations complémentaires -

Les demandes d'informations complémentaires aux requérants sont faites par le biais des courriers dits L2 ou L3 (voir plus haut). La Commission de médiation DALO de Paris

a envoyé plus de 2000 L2 en 2009. En effet, la Commission a fait le choix de demander des renseignements complémentaires au lieu de rendre tout de suite la demande irrecevable. Par ailleurs, 603 courriers dit « L3 » ont été envoyés en 2009 en cas de doute sur la situation du pétitionnaire.

Demande de renseignements à d'autres services publics - Voir plus haut.

Constatation sur place de l'état du logement ou analyse de la situation sociale :
En séance, des dossiers peuvent être ajournés pour que le représentant de la Ville ou de la préfecture de police fasse jouer le réseau de services techniques et demande une visite du logement. Ces visites sont organisées spontanément par la Ville ou la Préfecture selon la liste qui leur est fournie par la Commission dans les seuls cas où cela s'avère nécessaire. Les rapports de visite peuvent être produits en Commission.

2 - Modalités d'instruction

Le résumé des dossiers - Les dossiers sont « résumés » par les services d'instruction :

- individuellement sous la forme de fiche récapitulative ;
- sous la forme de listes (proposition de décisions positives/négatives) classées selon le type de recours (hébergement/logement/recours gracieux/ dossiers ajournés).

La présence des dossiers papier - Toutefois, les instructeurs de la Commission de médiation DALO de Paris veillent à ce que l'ensemble des dossiers (papier) instruits soient disponibles pendant la réunion hebdomadaire pour pouvoir vérifier ou approfondir certains éléments obscurs des fiches récapitulatives.

Les fiches récapitulatives - Les fiches récapitulatives préparées par les instructeurs de la Commission de médiation DALO de Paris présentent une série d'éléments propres à la situation du requérant, à savoir :

- numéro de dossier, date de l'accusé réception, date de dépôt de la demande
- identité du requérant
- situation familiale
- adresse de résidence
- nationalité
- ressources annuelle du foyer
- composition du foyer
- motif(s) du recours
- demande de logement sans proposition adaptée dans le délai fixé
- travail du requérant
- éléments d'appréciation de la demande et pré-proposition

- liste des pièces justificatives jointes au formulaire
- recours devant une ou plusieurs autres commissions de médiation DALO.
- + mentions propres au critère invoqué par le requérant.

Les informations prohibées - Ces fiches récapitulatives, selon des instructions internes de la Commission de médiation DALO de Paris, ne doivent jamais mentionner une information relative à la maladie du requérant, une information susceptible d'être interprétée comme une pression sur la décision de la Commission ou une prise en compte d'une procédure de regroupement familial engagée par le requérant, même officiellement.

IV - DÉLIBÉRATION SUR LA DEMANDE

L'ordre du jour de la séance (point A, autres) - L'ordre du jour de la séance est fixé au préalable dans un fichier Excel divisé en plusieurs feuilles guidant le déroulement de la Commission qui étudie dans l'ordre :

- les dossiers présentant de nouveaux documents et pour lesquels les requérants ont exercé un recours contentieux devant le tribunal administratif (la Commission essaye de prendre sa décision au vu des nouveaux éléments produits avant que n'intervienne le jugement du tribunal administratif) ;
- les recours gracieux ;
- les demandes d'hébergement ;
- les demandes de logement : sous-divisées en deux listes préparées par les instructeurs appelées liste négative (liste de dossiers avec « présomption » de décision défavorable » étudiés au cas par cas) et liste positive (liste de dossiers avec « présomption de décision favorable » pouvant être validée globalement par le Président et les autres membres de la Commission) ;
- La Commission a dû également intégrer les cas où, à la suite d'un contentieux, le Tribunal administratif enjoint la Commission de médiation de réexaminer un recours.

Ce fichier excel dit ordre du jour est composé de dix colonnes :

- numéro d'ordre
- numéro de dossier
- civilité du requérant
- nom
- prénom
- adresse
- titre d'identité
- demande de logement social
- composition du foyer (date de naissance et membres de la famille du requérant)

- informations complémentaires (cette partie est déterminante : résumé des documents produits, informations AIDA, revenus du requérant, proposition de décision, etc).

L'absence d'audition de demandeurs ou de personnes extérieures - En principe, la commission de médiation DALO de Paris n'auditionne ni les demandeurs ni les personnes extérieures. Cette démarche s'explique par le nombre très grand de demandes de logements ou d'hébergements. Toutefois, dans une (seule) séance, elle a accepté la présence d'une personne extérieure. Il s'agissait du Directeur d'un centre d'hébergement et son audition faisait suite à un afflux important de demandes issues de son centre.

La présence du service instructeur lors des délibérations - Un instructeur est présent pendant la séance pour prendre des notes ou donner des détails sur les dossiers mais n'intervient à aucun moment sur le déroulement de la séance ou sur les décisions prises.

Les dossiers examinés pendant une commission sont tous apportés « physiquement » dans la salle de réunion pour pouvoir consulter les documents produits par les demandeurs en cas de doute sur le critère choisi ou sur la réalisation des conditions prévues par la Loi.

Les fréquences des discussions et arbitrages - Malgré le nombre important de dossiers traités chaque semaine par la Commission de médiation DALO de Paris (1006 demandes sont examinées en mars 2009), il est fréquent que les membres de la Commission débattent sur les éléments fournis par les demandeurs et sur le critère avancé par ce dernier pour se voir reconnaître prioritaire dans l'attribution d'un logement.

Dans la pratique, la prise de décision se fait assez facilement après une courte discussion et/ou consultation des éléments fournis par le demandeur, avec l'accord des différents représentants et sous l'arbitrage du Président de la Commission de médiation DALO.

Exemple de problème soulevé pendant une séance de la Commission : une personne âgée très vulnérable demande un logement mais son dossier ne lui permet pas de remplir les conditions fixées par les textes. Faut-il prévenir les services sociaux compétents ? faut-il faire « basculer » son dossier vers un hébergement ? etc.

V - APPRECIATION DE LA SITUATION PERSONNELLE DU DEMANDEUR

Une procédure presque juridictionnelle - La démarche de la Commission ne diffère pas selon qu'elle statue sur une demande de logement ou qu'elle se prononce sur une demande d'hébergement. Avant d'examiner le fond de la demande, la Commission en vérifie la « recevabilité ». Les conditions analysées ci-dessous sont cumulatives. Toutefois, « par économie de moyens », elle n'invoque ces exigences dans ses avis que lorsqu'elles ne sont pas satisfaites ou qu'elles ont prêté à débat.

A - Recours logement

1°) Présence régulière sur le territoire et condition de permanence

Un titre valable à la date de la décision de la commission - Seules les personnes dont la présence est régulière et permanente sur le territoire français, sont éligibles au DALO. Le titre de séjour doit être valable à la date de la décision de la commission. Peu importe qu'il l'ait été à la date du dépôt du dossier.

L'ordre du jour produit avant séance (fichier Excel) précise la nature du « titre d'identité » de chaque requérant :

- Carte nationale d'identité
- Carte de résident (le numéro de la carte est ici précisé)
- Carte de séjour temporaire (numéro de carte et date de fin de validité sont mentionnés).

Sur la permanence de la résidence sur le territoire français, les décisions ne donnent aucune précision quant aux éléments pris en compte par la commission. Les décisions de ce type sont en effet très peu motivées (seul le décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008 est visé). Le recours est déclaré « irrecevable ». Ce motif est tout à fait prédominant dans les décisions d'irrecevabilité. Toutes les décisions d'irrecevabilité prononcées pour ce motif répondent à un recours qualifié d'« amiable ».

Voir plus haut : un représentant de la préfecture, présent pendant les réunions hebdomadaires de la Commission, peut intervenir au cours d'une séance pour signaler une irrégularité du titre de séjour d'un demandeur étranger ou, au contraire, confirmer la régularité de son titre de séjour.

A cet effet, la Commission de médiation DALO lui envoie au préalable la liste des demandeurs de logement dont le dossier va être examiné pendant la séance.

2°) Prise en compte des démarches précédemment effectuées

Un contrôle systématique - La Commission de médiation DALO vérifie que le demandeur a effectué, au préalable, une demande de logement social auprès des services compétents et qu'aucun logement ne lui a encore été attribué.

De façon systématique, si le pétitionnaire a déposé une demande de logement dans un autre département, la Commission de Paris déclare irrecevable celle qu'il lui a adressée (4 cas en octobre 2009).

3°) Appréciation de la « bonne foi »

Une sanction indirecte – Aucune décision de rejet pour mauvaise foi du pétitionnaire n'a été détectée. Toutefois lorsque le pétitionnaire qui invoque une absence de logement produit, au sujet de ce dernier, des documents contradictoires, la commission rejette en estimant que « les éléments fournis à l'appui de sa demande ne permettent pas de caractériser les situations d'absence de logement et d'urgence invoquées ».

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)

Pas de droit à un loyer modéré - De façon générale, la Commission de médiation DALO de Paris rejette les demandes de logement fondées sur un loyer trop élevé. Seuls les critères prévus par la loi permettent de désigner le requérant comme bénéficiaire du DALO. Un loyer trop élevé empêchant le requérant de se maintenir dans un logement est exclu de la compétence de la Commission de médiation DALO. Le même raisonnement est a fortiori de mise lorsque le pétitionnaire a déjà obtenu de la Commission le droit à être logé de façon urgente et prioritaire. A moins que le pétitionnaire fasse valoir que sa situation a changé (par exemple, sa famille s'est agrandie, ce qui lui donnerait droit à un logement plus grand), sa demande est irrecevable.

B) Recours hébergement

1°) Appréciation de la présence régulière sur le territoire ?

Aucun cas – A notre connaissance, la commission n'a jamais rejeté une demande d'hébergement pour présence irrégulière.

2°) Prise en compte des démarches précédemment effectuées

Deux cas à distinguer :

- certains dossiers sont rejetés car le pétitionnaire ne fournit pas les pièces démontrant ces démarches ;
- certains dossiers sont rejetés car « les éléments fournis à l'appui de la demande sont insuffisants pour caractériser la situation invoquée ». Là se pose la question de la précision requise de ces éléments. Parfois, cette motivation renvoie en réalité à la situation précédente. Parfois, elle cache une absence de droit pour escroquerie ou un hébergement déjà acquis (dans ce cas, on aurait pu imaginer une réorientation vers II).

La demande devenue sans objet - Parfois, aussi, le recours est déclaré « sans objet » lorsque le requérant a déjà été reconnu comme prioritaire et comme « devant être accueilli en urgence dans une structure d'hébergement, dans un logement social de transition, dans un logement-foyer ou dans une résidence hôtelière à vocation sociale ». Mais la commission peut également rejeter le recours au fond (sans estimer qu'il est sans objet) si le pétitionnaire a déjà été déclaré prioritaire concernant un logement.

VI - APPRECIATION DES CONDITIONS DE LOGEMENT DU DEMANDEUR

1 - Absence de proposition adaptée à la demande dans le délai (demandeur en délai anormalement long)

Un nouvel aspect du DALO - Jusqu'en août 2009 la commission de Paris n'était pas compétente pour apprécier le délai anormalement long (le préfet n'ayant pas fixé le délai).

L'arrêté préfectoral du 10 août 2009 relatif aux délais à partir desquels les personnes qui ont déposé une demande de logement locatif social peuvent saisir la Commission de médiation a fixé les délais anormalement longs prévus par les textes.

Ces délais à partir desquels la Commission de médiation DALO de Paris peut caractériser une absence de proposition adaptée à la demande de logement social dans un délai anormalement long varient en fonction de la typologie familiale et du département.

A Paris, au vu des carences de logements sociaux disponibles, les délais fixés par le préfet et appliqués strictement par la Commission de médiation DALO sont plus longs que dans les autres départements. Il s'agit de :

- 6 ans pour les logements individuels ;
- 9 ans pour les logements comportant 2 ou 3 pièces ;
- 10 ans pour les logements comportant 4 pièces et plus.

Aussi, la Commission relève dans ses décisions favorables « (...) *les éléments fournis à l'appui de sa demande permettent de caractériser la situation invoquée, la demande de logement social de Madame X datant de xxx 19xx, soit une durée supérieure au délai fixé par l'arrêté préfectoral du 10/08/09, pour une typologie correspondant à la famille de la requérante* ».

L'appréciation du caractère adapté ou non de la proposition - En principe, la Commission adopte des décisions favorables dans les cas où aucune proposition de logement social n'a été faite pendant le délai fixé par l'arrêté préfectoral.

2 - Demandeur dépourvu de logement

Le demandeur pas du tout logé - La Commission n'indique pas par quel procédé le pétitionnaire parvient à justifier de son absence de logement au sens strict. Dans les autres cas, la commission se réfère à une pièce produite attestant de la situation du pétitionnaire (jugement d'expulsion par exemple), là, elle se réfère à sa situation réelle (« Monsieur X étant dépourvu de logement). Cette situation, voire cet état de la personne, est désigné différemment selon les décisions : on trouve soit « M. X étant dépourvu de logement », soit « M. X étant sans domicile fixe ». Détails : bien que le pétitionnaire soit réputé « dépourvu de logement » au sens strict, la décision lui est envoyée à une adresse (le plus souvent chez quelqu'un, mais il arrive que ce ne soit pas le cas ; il arrive encore que la décision lui soit envoyée à un hôtel où il semble donc résider, même dans ce cas-là le pétitionnaire est réputé « dénué de logement ») ; bien

qu'il soit « sans logement » le dispositif de la décision le désigne comme devant être « relogé ». Sous ce critère, la Commission rend éligibles les requérants faisant état d'une absence totale de logement, d'un hébergement chez un tiers, d'un logement en hôtel, de la qualité de sans domicile fixe, d'un logement en appartement associatif ou en centre thérapeutique (décisions d'octobre 2009).

Les cas de demande simultanée de logement et d'hébergement - Quand un pétitionnaire a fait deux recours (hébergement et logement) en invoquant l'absence de logement et que le recours hébergement est accueilli, le recours logement est, lui, rejeté dans la mesure où le pétitionnaire ne peut plus se prétendre « sans logement » (puisque son recours hébergement a été accepté).

Les personnes hébergées chez des tiers -Le requérant doit en principe produire une attestation de la structure sociale ou une attestation d'hébergement et les instructeurs examinent la qualité de l'hébergeant : tiers ou parents.

En cas d'hébergement chez un tiers, la commission ne semble pas exiger une durée quelconque. En revanche, il arrive qu'elle fonde sa décision d'admission en se référant également au caractère sur-occupé du logement du tiers qui héberge le pétitionnaire. Toutefois, le seul fait d'être hébergé chez un tiers suffit à justifier une décision d'admission. On observe des variations dans la formulation employée par la commission : 1) « les éléments fournis à l'appui de sa demande permettent de caractériser les situations d'absence de logement et d'urgence invoquées, Mme X ayant justifiée d'un hébergement chez un tiers » (formulation la plus fréquente) ; 2) « les éléments fournis à l'appui de sa demande permettent de caractériser les situations d'absence de logement et d'urgence invoquées, Mme X ayant produit une attestation d'hébergement ».

Lorsque le pétitionnaire peut justifier d'un logement à l'hôtel (la commission dit parfois « hébergé à l'hôtel ») il se trouve dans une situation d'absence de logement qui justifie l'acceptation du recours. Cependant la Commission semble ne pas faire preuve d'une cohérence parfaite à cet égard. Il arrive que des pétitionnaires logés à l'hôtel invoquent l'absence de logement et que la Commission leur donne raison, mais en se fondant sur le caractère temporaire de l'hébergement (dont la preuve serait faite par le logement à l'hôtel). Le fait de loger à l'hôtel permettrait donc de démontrer soit l'absence de logement soit le caractère temporaire de l'hébergement (il n'y a aucune corrélation entre le motif énoncé par la commission pour justifier sa décision – absence de logement ou hébergement temporaire – et la manière dont a été qualifiée la situation du pétitionnaire à l'égard de l'hôtel : hébergement à l'hôtel ou logement à l'hôtel. A ce problème s'ajoute celui du flottement dans le vocabulaire employé : on ne parvient pas bien à comprendre si « logé » et « hébergé » se voient ou non attribuer des significations distinctes dans ce contexte. C'est particulièrement fâcheux du fait que ces deux termes ont bien une signification différente lorsqu'il est question, non pas de la situation actuelle du pétitionnaire, mais de celle à laquelle il voudrait accéder : le logement ou l'hébergement. (détail : bien que le pétitionnaire soit réputé « non logé », le dispositif de la décision le désigne comme devant être « relogé »).

3 - demandeur mal logé

L'insuffisance des inconvénients - Le pétitionnaire ne peut se contenter d'invoquer « les inconvénients » de son logement. Il ne peut pas plus invoquer « l'environnement du logement, les agressions du voisinage » qui « renvoient à une démarche exclue de la compétence de la commission ». De façon générale, le pétitionnaire ne peut fonder sa demande sur la base d'inconvénients (peu importe leur degré de gravité) qui, en application des textes, relèvent des obligations du propriétaire ou des bailleurs sociaux.

a) Locaux impropres à l'habitation

Des situations variées – Le local peut être impropre à l'habitation pour différentes raisons. Généralement, il s'agit d'un local commercial ou industriel. Dans des cas isolés, une décision de la Commission peut rendre un requérant éligible en précisant simplement « *Madame X étant logée dans des locaux impropres à l'habitation* » (décision favorable, séance du 16 octobre 2009). Les instructeurs regardent en principe s'il existe un arrêté de mise en demeure du préfet pour rendre les locaux impropres à l'habitation et si une procédure a été engagée contre le bailleur.

b) Locaux insalubres

La charge de la preuve – La commission rejette la demande si le pétitionnaire n'apporte pas la preuve de l'insalubrité de son logement actuel. La preuve est apportée par la production d'un arrêté d'insalubrité (arrêté préfectoral réparable ou irréparable d'insalubrité ou arrêté de saturnisme). Les instructeurs regardent également si une procédure a été engagée contre le bailleur.

Le refus de visite - La Commission rejette une requête fondée sur le critère de l'insalubrité du logement lorsque le requérant a refusé la visite de son logement par le service technique de la Ville venu constater ladite insalubrité. Dans ce cas, la décision de la Commission mentionne que : « *l'insalubrité n'est pas caractérisée* ».

Les obligations du propriétaire – Un pétitionnaire ne peut prétendre au DALO si les désordres invoqués relèvent des obligations du propriétaire ou lorsque le requérant n'habite plus à l'adresse du logement supposé insalubre (ce type de décision peut aussi cacher un manque de procédure envers le propriétaire – procédure que ne peut pas remplacer la loi DALO – peu importe la maladie avérée du pétitionnaire).

c) Locaux dangereux

La charge de la preuve – Le pétitionnaire doit également apporter la preuve de la dangerosité du logement. Elle peut être apportée par la production d'un arrêté de péril imminent avec interdiction d'habiter le logement ou d'un arrêté de péril ordinaire avec travaux prescrits ou réalisés d'office. Les instructeurs regardent également si une procédure a été engagée contre le bailleur.

d) Prise en compte des droits à hébergement ou relogement auquel le demandeur peut prétendre

L'obligation alimentaire – le seul droit à logement que la commission retient pour écarter une demande de logement est celui qui découle de l'obligation alimentaire. Toutefois, ce droit ne peut jouer qu'à la condition que le logement des parents soit suffisamment grand pour accueillir le demandeur et éventuellement son conjoint ainsi que ses enfants. Généralement, ce logement ne l'est pas ; ce qui rend éligible le demandeur au DALO.

4 - demandeur menacé d'expulsion sans relogement

Un titre assurant de l'expulsion – La commission de médiation DALO de Paris rejette « automatiquement » les dossiers ne justifiant pas d'un jugement d'expulsion ou d'un commandement / mandatement de quitter les lieux ou d'un concours de la force publique.

L'indifférence des causes d'expulsion – La commission ne paraît pas s'interroger sur les causes de l'expulsion. Toutes rendent éligibles au DALO, sous réserve de la bonne foi, probablement. Ainsi, elle prend en compte :

- des expulsions pour cause de divorce (a contrario) ;
- la menace d'une expulsion d'un logement social emporte urgence, même si causée par un impayé des loyers.

Le cas d'un relogement – Généralement, les avis de la commission ne semblent rien exiger en ce qui concerne l'absence de relogement du pétitionnaire expulsé. Toutefois, ce silence ne doit pas être surinterprété. En effet, si la personne est relogée, la commission rejette la requête.

L'appréciation de l'urgence - Le fait que le bail qui arrive à son terme ne sera pas renouvelé ne suffit pas à caractériser la menace d'expulsion. En général, les instructeurs vérifient également si le requérant avait saisi les services sociaux ou si des délais avaient été accordés par le juge dans le jugement d'expulsion.

Les cas d'absence d'urgence - Les documents produits par un pétitionnaire propriétaire de son logement ne caractérisent pas les situations de menace d'expulsion lorsqu'il n'a pas répondu aux questions de la commission sur son titre de propriété et l'échéance des prêts. De même, un requérant produisant un jugement d'expulsion qui, entre temps, a remboursé ses dettes de loyer et n'est plus susceptible d'expulsion n'est pas éligible au DALO.

La réqualification - Il arrive parfois que les membres de la Commission essayent dans ce cas de « requalifier » le dossier lorsque les éléments fournis le permettent.

5- Demandeur hébergé ou logé temporairement

a) Structure d'hébergement

Un hébergement continu - La Commission exige un hébergement continu. Elle prend le soin généralement d'indiquer la durée de l'hébergement temporaire (avec la formule « logement continu pendant au moins... »).

La précision sur la structure - Elle souligne que l'hébergement a lieu dans une « structure d'hébergement social » ou dans un « hôtel social », alors que cela n'a pas d'impact sur le sort de la requête. Détails : même lorsque le pétitionnaire est réputé « hébergé temporairement », la décision le désigne comme devant être « relogé » ; même lorsque le pétitionnaire a fait la démonstration d'une situation d'hébergement temporaire dans une structure sociale d'hébergement, il arrive que la décision lui soit envoyée à une autre adresse).

b) Logement de transition

Le caractère suffisant des 18 mois - Le dépassement des 18 mois semble suffire. Cependant, le recours est fréquemment accueilli après que la commission a constaté que la situation avait perduré 6 mois au moins. Par ailleurs, la commission vérifie que le pétitionnaire a « justifié d'un logement continu dans un logement de transition » pendant cette période au moins. La commission semble faire une confusion (ou du moins ne pas toujours bien distinguer) entre le logement de transition et le logement temporaire lorsqu'elle indique que la démonstration sur une période continue et pendant un certain délai, permet de caractériser la situation de logement temporaire (« les éléments fournis à l'appui de sa demande permettent de caractériser la situation d'hébergement temporaire et d'urgence invoquée, Mlle X ayant justifié d'un logement continu dans un logement de transition depuis au moins dix-huit mois »). Il n'y a pas de corrélation entre la durée observée (6 ou 18 mois au moins) et la qualification du logement ou de l'hébergement comme étant soit temporaire soit de transition.

c) logement-foyer

d) Logement à l'hôtel :

Le logement à l'hôtel rend éligible au DALO - le pétitionnaire qui démontre être logé à l'hôtel est considéré comme bénéficiant d'un hébergement temporaire (quand bien même il aurait invoqué l'absence de logement). Dans ce cas, la commission ne semble pas exiger ni le logement continu ni une durée particulière (sauf dans le cas où il s'agit d'un logement temporaire en « hôtel social »). La commission ne paraît pas non plus s'intéresser à la catégorie de l'hôtel. On présume que la condition de la bonne foi suffirait à rejeter la demande d'une personne ayant les moyens de se loger dans un hôtel relativement cossu.

6 - Logements non décents ou suroccupés

Le signalement de la présence de la personne à charge - Le requérant doit avoir à sa charge une personne en situation de handicap ou un mineur. L'ordre du jour et les fiches récapitulatives précisent ces informations pour chaque requérant. Les décisions de la Commission de médiation se limitent en principe à signaler la présence d'une personne en situation de handicap ou d'un mineur, sans personnaliser le texte selon le requérant.

a) Situation du demandeur

l'insuffisance du seul handicap - La seule situation de handicap du requérant ne suffit pas à le rendre éligible au DALO et renvoie, selon les termes de la Commission, à une démarche exclue de sa compétence. La requête est donc rejetée si le pétitionnaire ne fait pas valoir aussi l'état du logement.

La preuve de l'état de la personne à charge - En général, les instructeurs exigent des documents permettant de prouver le type de handicap et le pourcentage d'invalidité de la personne à charge du requérant.

La preuve de la charge d'au moins un enfant mineur – De la même façon, il revient au requérant de faire valoir qu'il vit avec un enfant mineur. Peu importe l'âge s'il est inférieur à 18 ans.

b) Caractéristiques du logement

Une application automatique des textes - Pour déterminer le caractère **suroccupé** du logement, la Commission applique automatiquement les textes et constate l'existence « d'une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées au 2° de l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale (...) ». Le barème de la sécurité sociale définit comme surface habitable une surface habitable globale au moins égale à 16 m² pour un ménage de deux personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour huit personnes et plus. Ce barème est appliqué strictement par la Commission de médiation DALO de Paris pour définir le caractère suroccupé du logement.

Une application stricte des textes - Pour déterminer le caractère **décent** du logement, la Commission applique également les textes de façon stricte et constate l'existence **d'un** « logement soit présentant 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 ». Selon ledit décret d'application de la loi SRU, un logement décent dispose au moins d'une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 m² par personne et une hauteur sous plafond de 2,20 m, soit un volume habitable au moins égale à 20 m³.

Ainsi, en pratique, la Commission de médiation DALO de Paris distingue le cas :

- du logement présentant un risque pour la santé ou la sécurité ;
- rejet si arrêté de péril levé ;
- rejet s'il s'agit d'un arrêté de péril simple sans urgence renvoyant aux obligations du bailleur ;
- du logement sans éléments d'équipement et de confort.

7 - Pour les recours hébergement

Les motifs de refus – Les motifs de refus d'un hébergement tiennent généralement au fait que le pétitionnaire est déjà hébergé, d'une façon ou d'une autre :

- rejet car hébergement par une fondation (la fondation Casop-Cojasor) ;
- rejet car hébergement dans une « structure d'hébergement social » - aucune requalification de la demande vers II. Il arrive cependant que la commission - au moyen d'une observation qui suit le dispositif - invite le pétitionnaire à déposer un recours logement (quand un tel recours a été déposé parallèlement, le dispositif est suivi de la mention « nota : » qui indique que la présente décision ne préjuge pas de la réponse qui sera apportée à ce recours) ;
- rejet car hébergement à l'hôtel ;
- rejet car hébergement sans précision sur le type d'hébergement dont il s'agit ;
- rejet car le pétitionnaire est déjà logé (sans précision sur la nature du logement ou alors en parlant du « logement à l'hôtel ») ;
- rejet au motif que le pétitionnaire ne relève pas d'une situation d'hébergement (sans autre précision à ce sujet) ce qui revient à dire : "M. X ne relève pas d'un dispositif d'hébergement parce qu'il ne relève pas d'une situation d'hébergement" ;
- rejet car le requérant n'apporte pas la preuve de recherches préalables d'hébergement social au sens de l'article 7-2-II de la loi du 5 mars 2007 ;
- rejet car les éléments fournis à l'appui de ses demandes font apparaître des incohérences quant au logement occupé actuellement par le pétitionnaire ;
- recours déclaré sans objet car le requérant a été relogé depuis son recours.

VII - ELIGIBILITE DE LA DEMANDE

A) Pour les recours logement

1°) Caractère prioritaire et caractère urgent

La confusion des deux caractères – Alors que les textes distinguent les deux notions, la commission semble les confondre. Plus précisément, elle les énonce toujours conjointement et elle n'a jamais affirmé que l'une pouvait faire défaut sans l'autre.

L'absence de logement - Ainsi, l'absence de logement, le logement temporaire ou de transition, le logement d'une taille inadaptée, etc, semblent emporter l'urgence de façon systématique. En revanche, quand un pétitionnaire invoque l'absence de logement, mais que la commission estime pour sa part qu'il dispose d'un logement, elle se contente de répondre que « la situation d'urgence n'est pas caractérisée ».

Une adresse à Paris - Selon la doctrine de la CM Paris, une adresse hors Paris ne relève pas d'une urgence à être hébergé à Paris. Parfois la décision mentionne l'absence d'attache à Paris pour justifier l'absence d'être logé dans cette ville.

Vivre à l'hôtel n'équivaut pas à un logement - Lorsque le pétitionnaire peut justifier d'un logement à l'hôtel, d'un logement de transition, d'une situation de sur-occupation de son logement ou bien encore d'un hébergement temporaire ou chez un tiers, il se trouve dans une situation d'urgence qui justifie l'acceptation du recours.

2°) Appréciation du fait que la personne répond incomplètement aux caractéristiques du décret (cf. R. 441-14-1)

L'absence de prises en compte des situations non prévues par les textes – Afin de ne pas s'engager dans une mise en oeuvre encore plus difficile de la loi DALO, la commission de Paris refuse de reconnaître éligible des personnes qui ne répondent pas aux conditions énoncées ci-dessus.

B) Pour les recours hébergement : appréciation du caractère prioritaire de la demande

Une urgence pas toujours indiquée – L'urgence de l'hébergement n'est pas toujours indiquée par le dispositif de l'avis de la commission. Mais cela arrive quand le pétitionnaire se trouve dans une situation particulièrement grave. Cela peut concerner certains SDF ou une femme enceinte logeant à l'hôtel.

VIII - CONTENU ET MOTIVATION DE LA DÉCISION

A) Recours logement**1°) Positive**

Des décisions peu motivées - Les décisions positives sont généralement très peu motivées. Par exemple, elles ne contiennent aucune précision quant au métrage du logement.

La formulation type - La formulation exacte du considérant dans lequel se trouvent les motifs justifiant le sens de la décision varie : le plus souvent, la commission rappelle quel type de situation est invoquée par le pétitionnaire avant de préciser que les documents produits permettent de la caractériser (exemple : « les éléments fournis à l'appui de sa demande permettent de caractériser les situations de menace d'expulsion et d'urgence invoquées ») ; plus exceptionnellement la commission ne le précise pas (exemple : « les éléments fournis à l'appui de sa demande permettent de caractériser la situation invoquée »).

Le faux cas des super prioritaires - Mais certaines décisions relèvent que le pétitionnaire répond à deux ou plusieurs critères, (hébergement chez un tiers, sur-occupation avec personne à charge), sans que cela érige le pétitionnaire en super prioritaire.

La substitution de motifs - Il arrive que la Commission substitue un motif à celui qui a été invoqué par le pétitionnaire. Exemple : ce dernier – logé à l'hôtel – invoque l'absence de logement, la commission lui donne raison, mais au motif qu'étant logé à l'hôtel, il dispose d'un « hébergement temporaire ».

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

L'indication du nombre de personnes - Les membres de la Commission de médiation de Paris mentionnent désormais dans le dispositif des décisions favorables de logement : « La présente décision valant pour X personnes », précisant ainsi le type de logement dans lequel doivent être relogés le requérant et les membres de sa famille.

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

Les rares cas de réorientation - A Paris, la Commission s'autorise très rarement à réorienter un demandeur de logement vers un hébergement. On ne compte que

quelques cas en mars 2009 et un seul en octobre 2009. Ce dernier cas paraissait justifié par le fait que le pétitionnaire était complètement désocialisé. En effet, vu son dossier, cette orientation ne semblait pas justifiée par des raisons financières : le pétitionnaire paraissait disposer des capacités financières suffisantes pour payer un loyer modeste.

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

Un pouvoir jamais mis en œuvre - La Commission de Paris n'a jamais, à notre connaissance, utilisé cette faculté.

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

Un pouvoir jamais mis en œuvre - La Commission de Paris n'a jamais, à notre connaissance, utilisé cette faculté.

e) Motivation spéciale lorsque la personne répond imparfaitement aux caractéristiques

Un faux problème - La question d'une telle motivation spéciale ne se pose pas car la Commission n'a jamais mis en œuvre le pouvoir que les textes lui reconnaissent de reconnaître le droit à être logé d'urgence et de façon prioritaire à une personne qui ne répond pas aux critères du DALO.

2°) Négative

a) Degré de motivation

Une motivation adaptée aux motifs invoqués - Le degré de motivation dépend le plus souvent du critère invoqué par le requérant. Les décisions de rejet peuvent concerner un ou plusieurs critères invoqués par le requérant à l'appui de sa demande. Si le pétitionnaire invoque plusieurs « titres » alors la commission répond à tous. La décision de rejet peut également intervenir lorsque le requérant n'invoque aucun critère. En pratique, la motivation reste parfois très sommaire. Elle se limite à la formule « ne relève pas d'un des critères ».

Dans certaines décisions, la motivation devient bien plus précise. Par exemple, la Commission relève que le dossier fait mention d'une demande dans un autre département. Fréquemment, le rejet de la demande se fonde sur « l'incohérence » (dixit) du dossier, sans plus de précision. On a l'impression que cette formule remplace un rejet pour mauvaise foi. Il paraît en aller ainsi lorsque l'incohérence tient au fait que le dossier laisse croire à un faux hébergement, ou à une erreur de saisine de l'AIDA.

La motivation précise en cas de non sur-occupation - Par ailleurs, la motivation est également précise quand est rejeté un recours invoquant la sur-occupation du logement alors que celui-ci excède la taille minimum. La taille de l'appartement est indiquée

précisément en m² alors que les décisions favorables intervenant sur le fondement de ce critère ne donnent aucune précision sur la situation du requérant.

En pratique – les explications les plus récurrentes sont la demande infondée non motivée par le coût du loyer, l'absence de jugement d'expulsion, la production d'éléments insuffisants à l'appui du recours (pièces produites selon le critère invoqué) ou incohérents (adresse, composition familiale, etc.).

Liste des motifs de demandes irrecevables :

- le désir d'ascenseur (la commission ne tient pas compte de l'handicap du pétitionnaire) ;
- un logement trop petit pour recevoir ses enfants lors de l'exercice par le pétitionnaire de son droit de visite ;
- de simples incommodités du logement ;
- un litige avec le bailleur au sujet du paiement du loyer : cela ne relève pas des compétences de la commission, la situation invoquée renvoyant à une obligation du bailleur ;
- regroupement familial ;
- demande déposée dans un autre département (innovation L. 2009 – 323 du 25 novembre 2009) ;
- Le pétitionnaire peut se reloger par ses propres moyens ;
- Le pétitionnaire a refusé une proposition de logement social.

b) Autres solutions ou orientations proposées

La nouveauté des observations - La Commission de médiation DALO de Paris formule désormais des observations sous le dispositif des décisions (analyse des décisions d'octobre 2009), sans préciser la portée de ces observations ou leur destinataire.

Exemples d'observations : « La Commission préconise un logement dans le département de Paris ou, à défaut, dans le département du Val de Marne », (interdépartementalisation du DALO) « La Commission préconise un hébergement en foyer de jeunes travailleurs ».

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

Le motif principal, le logement - Les raisons pour lesquelles la demande de logement se trouve sans objet sont finalement peu variées : elles tiennent pour l'essentiel au fait que le demandeur est logé au moment de la décision de la commission.

En revanche, cette raison donne lieu à des motifs différents. Par exemple, on peut citer :

- le relogement du pétitionnaire à l'adresse de la notification ;
- la satisfaction d'une demande dans un autre département ;
- le fait que le pétitionnaire se trouve en cours de relogement ;

- le relogement dans un logement social par l'organisme Paris Habitat (parfois le nom de l'organisme est mentionné, parfois il ne l'est pas).

Enfin, la demande peut aussi être déclarée sans objet au motif que le pétitionnaire a « déjà été reconnu comme étant prioritaire et devant être relogé en urgence par la commission de médiation ».

B) Recours hébergement

Une pratique uniforme - La Commission n'adopte pas une politique différente pour le recours hébergement de celle dégagée pour le recours logement. Sa démarche et ses exigences sont les mêmes. On veut dire par-là qu'elle n'interprète pas les textes dans un sens extensif pour le seul motif qu'il s'agirait « simplement » d'une demande d'hébergement et non de logement.

Les réorientations – On a constaté ci-dessus que la Commission n'hésite pas à réorienter les demandeurs de logement vers un hébergement quand elle estime que cette solution paraît la plus adaptée à la situation du pétitionnaire. En revanche, elle ne paraît pas réorienter les demandeurs d'hébergement vers un logement. Un seul cas contraire a pu être identifié mais cette décision paraît s'expliquer par le souci de la Commission de corriger la demande du demandeur et de lui rendre son « véritable » objet.

1°) Positive

Une motivation plus sommaire - Il semblerait que la motivation soit encore plus sommaire que pour les décisions accueillant les recours logement. Il n'est, par exemple, pas précisé de quelle manière le pétitionnaire est parvenu à établir la situation dont il se prévaut. La motivation avancée est parfois particulièrement critiquable en raison des confusions constantes entre les termes « hébergement » et « logement ». En effet, de nombreuses décisions de rejet s'appuient sur le fait que le pétitionnaire est déjà hébergé tandis que d'autres décisions accueillent le recours au motif que le pétitionnaire est dénué de logement. Si l'on estime que dans ces deux cas, les deux mots employés ont la même signification, la jurisprudence n'est pas incohérente, c'est simplement que les conventions linguistiques ne sont pas bien arrêtées, produisant un flottement dans le vocabulaire. C'est plus grave si, en revanche, les deux termes sont pris dans des sens différents, car alors l'absence de logement ne devrait pas pouvoir justifier une décision d'admission étant donné que le pétitionnaire qui n'est pas logé, peut être hébergé. Dans ce cas, la motivation des décisions d'admission ne se référant qu'à l'absence de logement serait incohérente avec les décisions de rejet qui, elles, invoquent un hébergement.

a) précision quant au type de structure d'hébergement ou de logement

Des précisions rares - Le plus souvent, la Commission ne précise pas la structure dans laquelle le pétitionnaire doit être hébergé. Toutefois, quand elle le fait, elle ne paraît pas se cantonner à une structure en particulier. Elle indique celle qui lui semble la plus adaptée à la situation du pétitionnaire.

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

Aucune préconisation - Parmi les décisions étudiées, aucune ne comportait une telle préconisation.

2°) Négative : Degré de motivation

Une motivation extrêmement sommaire - La motivation des décisions de refus d'hébergement est **extrêmement sommaire**. Ainsi, la commission se contente d'indiquer que le pétitionnaire ne relève pas d'une situation d'hébergement (sans préciser pourquoi – dans cette décision la commission invoque cependant également l'incapacité à justifier des demandes d'hébergement antérieures, mais c'est un motif distinct). Etrangement, quand les recours sont rejetés, la commission les appelle « recours gracieux » alors qu'elle parle de « recours » tout court quand ils sont acceptés.

3°) Sans objet

Une motivation extrêmement sommaire - Les décisions affirmant la demande sans objet sont aussi très peu motivées. Elles se fondent sur le fait que le pétitionnaire a déjà été relogé ou déjà été déclaré prioritaire (6 cas en mars 2009).

IX - SUITES DE LA DECISION

1) Recours gracieux

Une recevabilité relativement large - A la suite d'une décision défavorable ou même d'une décision favorable déclarant le pétitionnaire prioritaire pour un logement d'une superficie inférieure à ce qu'il estime nécessaire, un recours gracieux peut être exercé devant la Commission de conciliation. Les recours gracieux exercés contre les décisions qui déclarent le recours « sans objet » sont également recevables. En revanche, les recours gracieux exercés par une association sont rejetés, seul le requérant étant habilité à déposer un tel recours.

Quelques interrogations demeurent au sujet de la manière dont la Commission inscrit l'examen des recours gracieux à son ordre du jour. Il arrive en effet que les recours

gracieux examinés lors d'une même séance puissent avoir été déposés à des dates différentes les uns des autres.

Les cas de décisions favorables sur recours gracieux interviennent dans un nombre plutôt limité de cas de figure récurrents :

- le motif le plus fréquent se réfère à la production par le pétitionnaire d'un jugement d'expulsion dont l'absence avait justifié la décision de rejet lors de la demande initiale ;
- un autre motif récurrent est celui qui se réfère à la production d'un titre de séjour dont l'absence avait justifié le rejet de la demande initiale, le pétitionnaire ayant alors été considéré comme étant en situation irrégulière.

Les cas de décisions défavorables sur recours gracieux interviennent également dans un nombre limité de cas de figure récurrents :

- on retrouve beaucoup de décisions de rejet du recours gracieux justifiées par le fait que le pétitionnaire n'apporte aucun élément supplémentaire à sa demande ;
- on trouve beaucoup de décisions négatives lorsque la demande initiale a donné lieu à une décision défavorable justifiée par la « non permanence de la résidence » ;
- dans les premiers lots de décisions analysées, on trouvait beaucoup de rejets motivés par la commission par son refus de se prononcer sur le délai anormalement long pour recevoir une proposition de logement social adapté à la demande, le préfet n'ayant, à l'époque, pas encore arrêté ce délai.

On rencontre cependant quelques cas de figures de **décisions de rejet plus rares** :

- après que la commission a rejeté le recours logement au motif qu'il n'y a pas d'urgence à ce que le pétitionnaire soit relogé à Paris, pour que son recours gracieux soit accueilli, le pétitionnaire ne peut se contenter de démontrer qu'il habite désormais à Paris ;
- le recours gracieux est rejeté quand la situation du pétitionnaire a complètement changé depuis la décision initiale - le pétitionnaire faisant « état d'une situation totalement nouvelle qui ne correspond donc plus à la situation ayant justifié le dépôt du dossier de recours amiable devant la commission et la décision prise en conséquence. (...) le changement important de situation de logement de Madame X justifie le dépôt d'un nouveau recours devant la commission de médiation de son choix ». Dans ce cas, il lui revient de commencer une nouvelle procédure de demande ;
- le recours gracieux est rejeté quand, le recours initial ayant été déjà rejeté au motif que le logement du pétitionnaire n'était pas trop petit compte tenu de ses besoins, le pétitionnaire contestant la surface du logement pris en compte par la Commission (en se référant au bail - lequel tiendrait compte, selon lui, de la taille du balcon), n'a « pas

produit de décompte de surface justifiant d'une surface différente de celle figurant au bail » ;

Hormis les différents cas de décisions motivées d'une façon qui est spécifique aux recours contentieux, on retrouve les mêmes motivations et les mêmes réflexes que lors de la décision originelle. D'ailleurs, la commission se borne parfois à préciser que le pétitionnaire « n'apporte pas d'éléments nouveaux ».

Concernant les éléments ci-dessous, aucune décision ne fournit des informations pertinentes !

Un « nouveau » contentieux - Toutefois, les derniers jugements du tribunal administratif de Paris concernent, pour quelques-uns d'entre eux, des décisions de la commission prises après recours gracieux. On n'a pu dégager aucune spécificité dans ce contentieux.

X - LES RECOURS CONTENTIEUX

Quelques chiffres – d’octobre à décembre 2009, le TA a rendu 1128 jugements sur le DALO, sans compter les ordonnances d’irrecevabilité.

Entrées				Sorties							
2008	2009	Janv. - avr 2010	Total sorties	Par ordonnances			Par jugements en collégial				
169	203	117	370	renvois autres TA	R222-1		référés	Total collégial	NLS- désistements	rejets	Annula- tions
					NLS-D	rejets					
489			370	3	292		19	56	5 NLS	34	17
					47	245					

Des précisions nécessaires - Le DALO est un droit qui passe pour beaucoup par la procédure juridictionnelle. Le législateur a donc adopté des textes relativement précis en la matière. Toutefois, la jurisprudence du tribunal administratif de Paris a apporté des précisions sur les modalités de sa saisine par les administrés en matière de droit au logement opposable.

Présentations des deux recours - Deux principaux types de recours contentieux ont été présentés devant le Tribunal administratif de Paris dans le cadre de l’application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable :

- Les recours pour excès de pouvoir exercés contre les décisions défavorables de la Commission de médiation DALO de Paris faisant suite à un recours amiable ou à un recours gracieux. En pratique, les magistrats du Tribunal administratif de Paris les appellent « **recours DALCOM** » (2) ;
- Les recours de plein contentieux exercés par les demandeurs ayant été reconnus par la Commission de médiation DALO de Paris comme prioritaires, devant être logés d’urgence, et n’ayant pas reçu de proposition de logement dans un délai de six mois (recours prévu par l’article L.441-2-3-1 du Code de la construction et de l’habitation). Par ce recours, le requérant demande au Tribunal administratif d’enjoindre au Préfet, éventuellement sous astreinte, d’exécuter la décision favorable de la

Commission de médiation DALO. En pratique, ce recours est appelé « **recours DALO** » par les magistrats du Tribunal administratif de Paris (3).

L'apparition et le développement d'un certain **contentieux indemnitaire** (4) n'est pas exclu par le TA de Paris, dans la mesure où l'obligation de résultat instituée par la loi DALO se heurte en Ile-de-France à de grandes difficultés pratiques de relogement des administrés ayant été reconnus comme prioritaires et devant être relogés en urgence par la Commission de médiation DALO.

Une certaine stabilité – Sur toute la période étudiée, on constate une grande stabilité de la jurisprudence du TA dans l'application de la loi DALO. Les différences constatées sont généralement imputables au comportement des requérants.

1 - Modalités de la saisine

Un certain libéralisme – Sous réserve de l'intervention des associations, on constate un certain libéralisme du TA dans sa mise en œuvre des conditions de recevabilité des recours. Le TA ne déroge pas aux règles traditionnelles en la matière. Tout au contraire, on constate que malgré l'abondance de ce contentieux, il s'efforce de sauver un maximum de recours en prenant la peine d'inviter les requérants à régulariser leurs actions.

A) Assistance du demandeur par un organisme

Les associations, une aide aux démunis, mais aucune action propre - La loi n 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a prévu que le demandeur puisse être assisté par une association dans le cadre du recours prévu par l'article L.441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation.

Il ressort de la jurisprudence du TA de Paris que l'association « Droit au logement Paris et environs » est la principale association intervenant pour assister les demandeurs dans l'introduction des recours dit « recours DALCOM ».

Ce recours ne peut pas être introduit par l'association elle-même. Il s'agit uniquement d'une mission d'assistance des demandeurs mal logés (aide au demandeur dans la rédaction de sa requête et assistance pendant l'audience). Cette mission est ouverte aux associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et aux associations de défense des personnes en situation d'exclusion, agréées par le représentant de l'Etat dans le département.

Ni action propre ni intervention - Ces associations ne sont pas recevables à introduire la requête car elles ne présentent pas un intérêt à agir suffisant (le DALO n'est reconnu qu'à des individus déterminés selon les termes de l'article L.300-1 du CCH). Elles ne doivent pas non plus intervenir pour représenter le demandeur.

Une des premières jurisprudences importantes en la matière est rendue par le TA de Paris dans le cadre d'une procédure de référé-suspension introduite par Madame FOFANA et l'association Droit au logement Paris et environs. Ainsi, le TA de Paris, dans une ordonnance du 20 mai 2008 (req. n°0807829) a précisé :

« Sur la recevabilité de la requête en tant qu'elle est présentée par l'association « droit au logement –Paris et ses environs » :

Considérant qu'aux termes de l'article L.441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation : «I. Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement. Le demandeur peut être assisté 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 et agréée par le représentant de l'Etat dans le département.(...) » ;

Considérant que ces dispositions, qui ne visent au demeurant que la procédure contentieuse spéciale qu'elles instituent et qui ne peut être mise en œuvre que par les demandeurs reconnus prioritaires auxquels un logement n'est pas attribué, ont pour objet de garantir l'accès des associations agréées aux dossiers des intéressés, à l'initiative de ces derniers ; qu'elles ne leur confèrent toutefois ni la possibilité d'en obtenir un mandat pour les représenter devant le juge administratif, ni un intérêt propre leur donnant qualité pour agir ; que la demande susvisée doit être rejetée comme irrecevable en tant qu'elle émane de l'association « Droit au logement – Paris et ses environs » ;

Aucune qualité à agir - Dans un jugement en date du 25 mai 2009(req. n°0903839), le TA de Paris précise :

Considérant que ces dispositions, si elles ouvrent la possibilité à un demandeur reconnu par la commission de médiation comme étant prioritaire et devant être logé d'urgence d'être assisté par une association de défense des personnes en situation d'exclusion agréée par le représentant de l'Etat dans le département pour saisir la juridiction administrative afin que soit ordonné son logement ou son relogement, réservent à ce seul demandeur le droit d'exercer ce recours ; qu'ainsi, l'intérêt collectif représenté par l'association « droit au logement Paris et environs » n'est pas de nature à lui donner qualité pour présenter une telle demande en son nom propre ; qu'en outre, alors que les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte ainsi présentées ont le caractère de conclusions de plein contentieux, l'association « droit au logement Paris et environs » n'est pas davantage en mesure de se prévaloir d'un droit auquel la décision à rendre est susceptible de préjudicier, pour intervenir au soutien des demandes formulées par ce demandeur ; qu'en conséquence, les conclusions présentées par l'association « droit au logement Paris et environs » ne sont pas recevables ;

Dans ce considérant d'irrecevabilité, le TA de Paris marque une évolution de la jurisprudence relative à l'intervention des associations en insistant sur le défaut de qualité à agir (et non sur le défaut d'intérêt à agir, difficile à justifier dans la mesure où ces associations ont pour objet l'insertion et le logement des personnes défavorisées). Ceci peut s'analyser comme le signe d'une plus grande sévérité et le souci de briser tout espoir d'action pour les associations.

Un message entendu – Dans les premiers jugements étudiés, le nombre d'interventions de l'association DAL était faible. Dans les derniers jugements (fin 2009), il a fortement chuté pour devenir exceptionnel.

B) Organisation particulière du greffe pour ces recours

Un contentieux nombreux et une réorganisation en conséquence - Le Tribunal administratif de Paris a dû faire face à un nombre très important de requêtes dans la mise en œuvre de la loi DALO (recours DALO, recours DALCOM, procédures de référés) et a, par conséquent, réorganisé plusieurs services pour faire face à cet afflux de demandes.

Le greffe du Tribunal administratif de Paris fait état de deux évolutions marquantes :

- La participation des agents de greffe à l'ensemble de la procédure. Les agents de greffe qui, en principe, n'interviennent que pour « l'après » - procédure, sont amenés à exercer le travail de greffier en pratique ;
- La création d'une troisième chambre pour faire face à l'afflux des demandes avec la création d'un poste de greffier et d'un poste d'agent de greffe supplémentaires (un autre poste d'agent de greffe devrait être créé prochainement).

2 - Recours pour excès de pouvoir

Recevabilité

Des irrecevabilités en baisse ? - Les recours en excès de pouvoir, dits « recours DALCOM », introduits par les demandeurs mal logés pour obtenir l'annulation d'une décision de la Commission sont majoritairement considérés comme irrecevables par le TA de Paris. Les causes de cette irrecevabilité tiennent aux délais ou au manque, dans le dossier de la requête, des copies des documents nécessaires, notamment la décision de la commission, malgré les relances du greffe.

Dans le groupe n°1 de jugements, on recense environ 50 ordonnances rendues sur le fondement de l'article R.222-1 du CJA sur un total approximatif de 70 recours DALCOM introduits.

Ces ordonnances servent dans certains cas à donner acte des désistements (abandon des demandeurs mal logés parfois après aboutissement d'un recours gracieux devant la Commission DALO). Toutefois, dans la plupart des cas, le juge se fonde sur l'article R.222-1.4° ou R.22-1.7°.

Cette jurisprudence traduit les grandes difficultés d'accès à la justice qui touchent les personnes visées par la loi DALO dans l'introduction de requête devant le juge administratif (requête hors délai, mémoire non accompagné de la décision contestée ou nombre de copies nécessaires, etc....).

La recevabilité contre les demandes « sans objet » - Dans la lettre avec AR notifiant au requérant que son recours est « sans objet », il lui est précisé qu'il peut contester la décision en effectuant soit un recours gracieux, soit un recours contentieux. Il doit effectuer ces démarches dans les deux mois « suivant la présente notification ». Il lui est demandé de joindre la décision de la commission à son recours. Enfin, il lui est également demandé de signaler tout changement d'adresse à la préfecture jusqu'à la fin de la procédure.

2.1. Contre une décision positive

a) Par l'Etat

Une possibilité non exploitée – En vertu de la jurisprudence, le préfet pourrait attaquer les décisions positives de la Commission. Il ne l'a jamais fait, à notre connaissance. Il s'agit d'un choix politique.

b) Par le demandeur : hypothèse d'une requalification de la demande logement/hébergement

Une possibilité limitée – Dès lors que le pétitionnaire a obtenu une décision positive en sa faveur, il n'a pas d'intérêt à agir (en droit et en pratique) contre cette décision. Toutefois, il arrive qu'une décision pourtant positive ne comble pas totalement le pétitionnaire et provoque son action. Ainsi, s'expliquent les recours contre les décisions de réorientation d'une demande de logement vers une demande d'hébergement car ces décisions font également grief :

- TA de Paris, 26 février 2009, n°0810613 M. W.
- TA de Paris, 11 juin 2009, n°0813255 Mme X.

2.2. Contre une décision négative

Des annulations en baisse - Dans les jugements de décembre 2008 à septembre 2009, le taux d'annulation tournait autour de 50 %. Il fallait y ajouter des suspensions prononcées par le juge de l'urgence. Toutefois, ce chiffre ne doit pas être surinterprété car le nombre de recours en la matière est très faible.

Dans la dernière période étudiée (fin 2009), ce taux tombe très fortement, tout comme d'ailleurs le nombre de recours.

A) procédure de référé suspension/référé liberté

Deux requêtes emblématiques - Deux requêtes introduites dans le cadre d'une procédure de référé tendant à obtenir la suspension d'une décision négative de la Commission de médiation DALO de Paris donnant lieu à deux ordonnances :

- Ordonnance du 20 mai 2008 (req. n°0807829) Madame F. : la décision négative de la Commission de médiation DALO de Paris est suspendue et il est demandé à la Commission de médiation DALO de Paris de se prononcer à nouveau sur la demande de Madame F. dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance »

(Juge des référés M. Perrier).

“Considérant qu'est de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de l'avis défavorable émis sur la demande de Mme F. par la Commission de médiation de Paris le moyen tiré de l'erreur de droit commise par cette commission qui, au lieu, comme elle le devait, de déterminer si la situation de l'intéressée, appréciée au regard des autres demandes avec lesquelles elle se trouvait en concurrence, et compte-tenu de la durée du séjour de Mme F. dans un centre d'hébergement, du terme prévu de ce séjour, dont il lui appartenait de s'informer de la possibilité de le prolonger, de la pertinence de le faire eu égard aux contraintes qu'un tel hébergement impose et qui doivent être justifiées par un processus de réinsertion sociale, s'est bornée à subordonner un avis favorable à l'attribution d'urgence d'un logement à l'arrivée à terme du contrat d'hébergement et réinsertion conclu entre Mme F. et le CHRS de Charonne, condition non prévue par les dispositions précitées ;

Sur l'urgence :

Considérant que le contrat de séjour dont bénéficie Mme F. auprès du CHRS de Charonne arrive à échéance le 9 juin 2008 ; qu'aucun autre hébergement n'a été proposé à l'intéressée, qui n'était nullement tenue d'en solliciter un ; qu'enfin, contrairement à ce que soutient l'administration en défense, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ne pouvant être regardés comme des structures d'hébergement d'urgence au sens de l'article 4 de la loi du 5 mars 2007, l'obligation de maintien édictée par ces dispositions ne pourrait être utilement invoquée par Mme F. ;

Considérant que la situation de l'intéressée et de ses deux enfants est constitutive d'une urgence ; qu'aucun intérêt public ne s'oppose à ce que cette urgence soit retenue ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de prononcer la suspension provisoire de la décision constituée par l'avis défavorable émis lors de sa réunion du 28 février 2008, par la commission de médiation de Paris"

- Ordonnance du 29 juillet 2008 (req. n° 0812598/9/1) Monsieur et Madame D. : la requête est rejetée (juge des référés M. Giro).

Considérant (...) la condition d'urgence exigée par les dispositions précitées, caractérisée par les risques de conséquences graves et immédiates encourues en cas d'exécution de la décision dont la suspension est demandée, n'est pas remplie en l'espèce, dès lors que si M. D. fait état de ce qu'âgé de soixante deux ans et en mauvaise santé il serait proche de la retraite, et relève que la disposition de la loge en question est subordonnée au maintien de son emploi, il ne démontre pas, ni même n'allègue, qu'il serait, à terme rapproché ou seulement prévisible, menacé de perdre celui-ci et, par suite, celle-là ; qu'il suit de là que les conclusions de M. et Mme D. à fin de suspension de la décision défavorable prise le 29 mai 2008 par la commission de médiation de Paris sur leur dossier de demande de logement, doivent être rejetées selon la procédure prévue par l'article L.522-3 du code de justice administrative

B) Appréciation de la recevabilité

Voir éléments importants dans la sélection de jurisprudence TA de PARIS

C) Etendue du contrôle du juge

Un contrôle exigeant préservant le pouvoir discrétionnaire de la Commission – Le TA de Paris ne paraît pas adopter une jurisprudence originale en la matière. S'il n'hésite pas à sanctionner les vices de forme, il limite son contrôle au fond des décisions de la commission.

La motivation – Le TA exerce un contrôle exigeant de la motivation des décisions négatives (ex. TA Paris, 20 nov. 2008, n° 0809273, Mme N.) ou de réorientation (20 nov. 2008, n° 0812761, M. A.)

Un contrôle au fond qui ne bouleverse pas la pratique de la Commission - D'une façon générale, le TA ne se démarque pas de la Commission dans l'appréciation :

- de la qualité de personne dépourvue de logement. Il juge qu'il revient au pétitionnaire d'en apporter la preuve ;
- de l'obligation alimentaire (11 juin 2009, n° 0814134) ;
- de la qualité de personne menacée d'expulsion. La notification de l'obligation de quitter des lieux ne suffit pas à caractériser l'urgence. Il faut

au moins une décision d'expulsion (TA 29 janvier 2009 n°0808731, Mme D.), antérieure à l'avis de la Commission (29 janv. 2009, n° 0810452, Ouali). Une vente par licitation ordonnée par le juge ne suffit pas non plus car cela ne vaut pas expulsion (TA 11 juin 2009 n° 0819744 Mme L.) ;

- la qualité de personnes hébergées ou logées temporairement dans un logement de transition. Il faut y habiter depuis plus de 18 mois et il doit s'agir d'un logement social. N'y répond pas un logement d'étudiant (TA 29 janvier 2009 n° 0809466 M. Y.) ;
- pour les logements suroccupés, le TA adopte la même démarche mécanique d'application des seuils.

Un contrôle à la date de la décision de la Commission - De façon classique pour un contentieux de l'excès de pouvoir, le TA exerce son contrôle au regard de la situation de fait et de droit à la date de l'avis de la commission. Il ne tient pas compte des besoins et des capacités postérieurs à cet avis pour définir la portée de l'injonction de relogement (TA L., n° 0900845).

Une injonction possible – Dans les jugements fin 2009, on constate que le tribunal administratif peut, dans le cadre de ce recours, enjoindre le Préfet de faire réexaminer le dossier du requérant par la Commission de médiation DALO de Paris.

3 - Recours spécifique DALO en cas de non mise en euvre de la décision positive dans le délai

STATISTIQUES REQUETES DALO R. 778-1 – TA PARIS

ANNEE 2009

Entrées 2009 : 2437 - Sorties 2009 : 1970 - Nombre d'astreintes en cours : 1650

2009	janv.	fév.	mar s	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct.	nov.	déc.	<i>Total</i>
ENTREES	51	96	203	286	200	221	218	155	203	266	216	<u>322</u>	2437
SORTIES	17	65	93	20	255	107	202	5	287	365	196	358	1970
ordonnances	17	3	5	20	22	24	17	5	9	4	16	10	152
jugements		62	88		233	83	185		278	361	180	348	1818
dont : injonctions		52	86		228	80	182		274	352	172	336	1762
dont : astreintes : - par mois		50	82		213	76	170		268	339	171	335	1704
- en cumulé		50	132		345	421	591		859	1198	1369	1704	1704
Point de départ de la liquidation :		2 mois suivant notification				1 ^{er} sept.			1 ^{er} nov.	1 ^{er} déc.	1 ^{er} fév. 2010		
Délai remise pièces préfet	30 juin 2009				30 sept 2009				30 déc 2009		30 mars 2010		
Montants	100 euros / jour				150 à 580 euros / mois selon la taille du ménage								

STATISTIQUES REQUETES DALO R. 778-1 – TA PARIS

ANNEE 2010 – au 30 juin 2010

	Total 2009	2010	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc	Total 6 mois
ENTREES	2437		190	231	267	269	263	305							1525
SORTIES	1970		12	371	72	340	387	17							1199
ordonnances	152		10	38	30	20	14	17							129
jugements	1818		2	333	42	320	373								1070
dont : injonctions	1762		1	320	40	306	360								
dont : astreintes : - par mois	1704		1	316	40	306	360								
- en cumulé	1704		1	317	357	663	1023								1023
Point de départ de la liquidation :															
Délai remise pièces préfet															

Stocks : 866 requêtes dont 460 enrôlées 1^{ère} semaine de juillet
→ **solde pour début septembre : 406 – les plus anciennes seront de début juin**

L'absence du préfet – Le préfet est systématiquement absent du procès. Il n'est jamais représenté.

En pratique, peu de cas d'irrecevabilité - Les recours spécifiques DALO, fondés sur l'article L441-2-3-1 du CCH, dits « recours DALO », introduits par les demandeurs mal

logés pour obtenir l'injonction sous astreinte du Préfet et l'exécution des décisions favorables de la Commission de médiation DALO de Paris semblent majoritairement être accueillis favorablement par le Tribunal administratif de Paris.

Par exemple, sur un ensemble de 257 jugements (étudiés par l'un des membres de l'équipe), on recense environ 27 ordonnances rendues sur le fondement de l'article R.222-1 du CJA dans le cadre des recours DALCO. 216 décisions favorables enjoignent aux Préfets d'assurer le relogement des requérants reconnus comme prioritaires et devant être relogés en urgence par la Commission de médiation DALO de Paris. Enfin, 14 jugements défavorables par lesquelles le TA de Paris refuse d'enjoindre au Préfet de faire exécuter la décision de la Commission DALO (soit le délai accordé au Préfet par les textes pour faire une proposition de relogement n'est pas passé, soit le mal logé à déjà refusé une proposition de logement).

Des cas récurrents - Les cas d'irrecevabilité rencontrés sont les suivants :

Une introduction trop hâtive du recours – Le recours est irrecevable s'il a été introduit avant le délai de 6 mois laissé au préfet pour trouver le logement. Mais le juge tente de sauver le plus de requêtes possible en tardant à statuer. Mais il doit aussi compter avec les délais préfixés qui s'imposent à lui.

L'irrecevabilité en raison du nombre de copies insuffisant – le juge fait son possible pour faire régulariser la requête. C'est pourquoi il invite le requérant à régulariser sa requête. Si celui-ci n'obéit pas, l'irrecevabilité reste la sanction normale.

L'irrecevabilité en raison de l'absence d'une décision de la commission de médiation. Cependant, le TA semble apprécier le respect de cette condition à la date du jugement (« Considérant que, si M. S. fait état de ce que, par décision du 2 décembre 2008, la commission de médiation de Paris aurait répondu favorablement à sa demande, le document qu'il joint à l'appui de sa requête constitue seulement un accusé de réception du 2 décembre 2008, comme le reconnaît d'ailleurs l'intéressé dans sa requête, l'informant de l'enregistrement de sa demande ; que, par ailleurs, il résulte de l'instruction que par décision du 19 décembre 2008, notifiée le 22 janvier 2009, la commission de médiation de Paris a rejeté sa demande au motif qu'il ne rapportait pas la preuve de l'insalubrité de son logement actuel et que la situation de sur occupation dont l'intéressé se prévalait n'était pas avérée ; qu'ainsi, M. S., qui ne justifie pas à ce jour avoir fait l'objet d'une décision favorable de la commission de médiation, n'est pas recevable à demander au tribunal d'ordonner sous astreinte son relogement en application des dispositions précitées ; que par suite, les conclusions de la requête tendant à cette fin sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées » M. S., 10 décembre 2009, n° 0915344).

L'irrecevabilité des REP contre le fait pour le préfet de ne pas avoir proposé de logement – cette solution s'explique par le fait que le recours DALO vise précisément à surmonter l'inertie préfectorale (M. A. 3 juillet 2009 n° 0905923 - Mlle Z., 23 décembre 2009, n° 0915990).

Les demandes en indemnité - Est déclarée irrecevable comme étant étrangère à la procédure prévue par la loi la demande de réparation du préjudice causé par l'absence d'offre de logement « Considérant que la procédure organisée par les dispositions précitées et celles des articles R. 778-1 et suivants du code de justice administrative a exclusivement pour objet de permettre aux personnes s'étant vu reconnaître prioritaires pour l'attribution d'un logement ou d'un hébergement en urgence de saisir le juge administratif d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint à l'Etat d'assurer ce logement ou cet hébergement ; que les conclusions du requérant tendant à la condamnation de l'Etat au paiement d'une indemnité sont étrangères à cette procédure ; qu'elles sont donc irrecevables ». Cette décision a ceci de remarquable que le TA semble avoir procédé à la réinterprétation de la requête : « il doit être ainsi regardé comme demandant que le tribunal ordonne à l'Etat, en application de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, de lui attribuer un logement tenant compte de ses besoins et capacités » (26 novembre 2009, n° 0914735 – voir aussi Mme X. 25 mai 2009 n° 0902889). Ces demandes paraissent augmenter fin 2009.

Requête devenue sans objet – La requête devient sans objet quand, postérieurement à l'introduction de la requête, son auteur a obtenu un relogement, sa requête devient de ce fait sans objet. Il en va ainsi quand le relogement est obtenu dans le parc social (M. T., 10 décembre 2009, n° 0915352).

Un effort de reformulation - Dans quelques jugements, le TA s'efforce de reformuler les requêtes pour les rendre recevables. Cela transparaît par la formule « doit être comprise comme ». Mais n'ayant pas les mémoires, il est difficile de mesurer l'effort accompli par le juge.

A) Motifs des recours :

– absence de proposition dans le délai

Le motif le plus fréquent – Ce motif est évidemment – et peut-on dire malheureusement - le plus fréquent ;

– pour les recours logement, absence d'adaptation du logement proposé à la situation de la personne

Un motif rare - Les recours relevant de ce second type sont beaucoup moins nombreux. Les raisons en sont simples. Le préfet a rarement la possibilité de proposer un logement inadapté puisqu'il propose un logement. De plus, quand il trouve un logement, il s'efforce de bien le choisir conformément à la décision de la Commission.

B) Formation de jugement

a) *Président du TA ou magistrat désigné*

Un magistrat délégué - Généralement, la formation de jugement est présidée par un magistrat délégué. On constate qu'à Paris, 5 ou 6 juges paraissent se répartir ce contentieux.

b) *Hypothèses de renvoi à une formation collégiale*

Un renvoi très rare - Ces renvois sont très rares, car la charge de travail du tribunal est lourde et l'institution d'un juge unique permet d'y faire face. Et ce d'autant plus facilement que le contentieux DALO est très répétitif. Le TA y a procédé seulement deux fois et ce pour des questions de principe ou pour solliciter des avis du Conseil d'Etat.

Des conclusions toutes aussi rares du Rapporteur public – Le rapporteur public n'est intervenu que lorsque le TA s'est réuni en formation collégiale, c'est-à-dire deux fois.

C) Examen du recours

Un contentieux de pleine juridiction - Au préalable, il importe de souligner que ce contentieux est assumé par le TA comme un contentieux de pleine juridiction. Le TA l'indique expressément : « Considérant qu'en admettant même que l'absence d'exécution de l'obligation d'offrir un logement adapté aux besoins et capacités du demandeur à l'expiration d'un délai de trois ou six mois à compter de la notification de la décision favorable de la commission de médiation puisse s'analyser comme un refus du préfet de proposer un relogement à l'intéressé, un tel acte, destiné à assurer la liaison du contentieux, n'est pas détachable de l'ensemble de la procédure de plein contentieux organisée par les dispositions de l'article R. 778-1 du code de justice administrative et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, assorti ou non de conclusions tendant à l'application des articles L. 911-1 à L. 911-3 du code de justice administrative ; que les conclusions présentées en ce sens par la requérante sont donc irrecevables » Mlle Z, 23 décembre 2009, n° 0915990. Le TA transpose ici les règles procédurales du contentieux général de l'injonction.

Dans cet esprit, l'irrecevabilité de l'intervention des associations s'explique par l'application des règles générales du contentieux administratif (TA X., n° 0906813). On peut regretter qu'aucune dérogation pour les associations d'aide aux mal logés n'ait été admise.

Le refus de remettre en cause la décision de la commission - Par ailleurs, le juge ne remet pas en cause l'appréciation portée par la commission de médiation.

Deux nuances - On peut apporter 2 nuances à ce principe général :

1) La vérification de l'urgence - En vérifiant l'urgence de la situation, le TA peut sembler réexaminer le respect des conditions nécessaires pour que la commission puisse rendre une décision favorable. D'ailleurs, dans les décisions de la commission elle-même, l'appréciation de l'urgence se distingue mal des autres critères d'évaluation de la situation des pétitionnaires (parfois l'urgence semble être un critère autonome – distinct des critères qui permettent de classer le pétitionnaire dans la catégorie « prioritaire » –, parfois l'urgence semble être la conséquence du fait que les critères sont remplis – mais alors la « priorité » accordée à sa demande et l'« urgence » qu'il y a à la satisfaire sont parfaitement redondants). Il semblerait toutefois que si le TA se réfère au fond, ce soit pour confirmer la décision de la commission.

2) l'urgence toute particulière - Le TA établit une distinction entre l'urgence simple et l'« urgence toute particulière ». Compte tenu de la situation dans laquelle se trouve la requérante, le TA estime qu'elle doit être relogée avec une urgence toute particulière. Il semble que ce soit le cas lorsque le pétitionnaire ou une personne à sa charge souffre d'un handicap ou d'une maladie – mais ce n'est pas systématique (voir M. X., n° 0907452 et Mme T., 28 décembre 2009, n° 0916910). L'urgence toute particulière est déclarée également au profit, par exemple, d'une personne sans domicile fixe, mère d'un enfant mineur et qui avait été déclarée prioritaire et devant être accueillie en urgence dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (X., 10 décembre 2009, N 0915370). Parfois l'urgence est qualifiée de « toute particulière » compte tenu, semble-t-il, de l'exigüité du logement occupé (un adulte et 2 enfants dans 7m2 : Mme X., 28 décembre 2009, n° 0916923). L'urgence toute particulière est encore déclarée compte tenu de l'âge avancé des personnes à la charge du requérant (M. X., 24 décembre 2009, n° 09017005) ou du handicap de ce dernier (M. X., 28 décembre 2009, n° 0917183). On trouve parfois une petite variante de cette jurisprudence lorsque le TA enjoint au préfet de loger le requérant « sans délai » (M. X., 24 décembre 2009, n° 0917547).

Deux observations : a) on ne sait pas si la commission avait également qualifié l'urgence de cette façon ; b) cette qualification, présente uniquement dans les motifs, ne semble avoir aucun effet juridique spécifique. La précision apportée sur le niveau de l'urgence semble simplement destinée à permettre au préfet, placé dans une situation de pénurie de logements, de hiérarchiser les demandes.

Le cas d'extrême détresse - Dans certains cas un peu particuliers, le TA parle de « cas d'extrême détresse ». De manière plus générale, cet exemple montre que le TA prend en compte une multitudes de critères qui dépassent le simple état du logement : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme X., son époux et leurs deux fils encore à leur charge, sont sans domicile fixe, qu'ils sont hébergés séparément en foyer, en centre d'hébergement d'urgence ou par des tiers ; que, titulaire de l'AAH et handicapée à 80% par un état épileptique ainsi que par des troubles rhumatologiques rendant difficile l'utilisation des escaliers, Mme X. est contrainte de passer la journée à

l'extérieur du foyer prévu pour un hébergement de nuit ; que son mari, retraité, est hébergé dans une structure où il dispose d'un espace propre, conserve dans celui-ci les biens du ménage ; que les deux enfants du couple, hébergés par des amis, poursuivent des études universitaires ; que si des offres de logement ont été faites, il ne ressort pas des pièces du dossier que celles-ci étaient compatibles avec le handicap dont souffre Mme X. ; qu'au regard de la situation de particulière détresse dans laquelle se trouve cette famille, sa demande doit être satisfaite d'urgence ; qu'elle n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au préfet de Paris d'assurer le relogement de Mme X. , de son époux et de leurs deux fils » (H., 22 décembre 2009, N 0915654)

Une appréciation à la date du jugement - Toutefois, le juge doit statuer au vu des circonstances de fait et de droit existantes à la date à laquelle il statue. Du coup, cela peut l'amener à ne pas reprendre l'appréciation donnée par la Commission. Il ne la remet pas en cause en tant que telle. Le juge ne fait que tirer les conséquences du fait que la situation du pétitionnaire a depuis changé.

Un changement de situation sans effet sur l'injonction - Si les circonstances ont changé, mais que le changement intervenu n'est pas de nature à faire sortir le pétitionnaire de la catégorie ayant justifié que la commission le déclare prioritaire, sa demande d'injonction doit être accueillie. Par exemple, M. X est déclaré prioritaire au motif qu'il se trouve dans une situation de sur-occupation parce qu'il habite dans 9 m² avec sa femme et un enfant, mais il est fondé à demander une injonction si au moment où le TA statue, il habite dans un 45 m² avec 6 autres personnes : la situation de sur-occupation demeure - M. X. n° 0906687).

Même solution que dans le jugement mentionné ci-dessus : le pétitionnaire a été déclaré prioritaire au motif qu'il vivait chez un tiers. Au moment où le TA statue, l'urgence demeure même si les circonstances ont évolué : pour une raison qui n'est pas spécifiée, la cohabitation de l'ensemble du foyer chez le tiers qui l'a accueilli n'a pu perdurer et le foyer s'est donc scindé en deux.(M. X., n° 0906714).

Cas similaire : la famille habite chez un parent qui, depuis la décision de la commission, a quitté les lieux. Le logement demeurant sur-occupé, l'urgence persiste (Mme X., n° 0907678).

Un changement de situation empêchant l'injonction - En revanche, si les conditions nouvelles sont telles que l'urgence n'existe plus, le requérant ayant par exemple trouvé un studio depuis qu'il a été déclaré prioritaire, il ne faut pas faire droit à sa demande. C'est encore le cas lorsqu'à la suite d'une séparation entre les époux, le logement occupé n'est plus *sur occupé* (Mme X., 22 décembre 2009, n° 0915734). Il en va ainsi également lorsque, bien que le pétitionnaire ait déclaré devant la commission avoir un enfant à charge, il résulte de l'instruction et de sa requête devant le TA que cet enfant ne vit pas avec lui ; dans un tel cas, si le logement occupé est de taille suffisante pour une personne seule, l'urgence fait défaut et la requête est rejetée (M. X., 21 décembre 2009, N 0916374).

La cristallisation des besoins – Ceci dit, la jurisprudence parisienne repose sur la cristallisation des besoins et des capacités du demandeur au stade de la commission, ce qui implique le rejet des nouveaux éléments invoqués pour la définition de la portée de l'injonction de relogement.

a) Modalités d'instruction

Un complément d'information - L'instruction permet de porter à la connaissance du TA des informations qui ont été tues par le requérant, par exemple en cas de changement de logement révélé par des renseignements portés sur une fiche de renouvellement d'une demande de logement social (« Considérant que si M. B. fait valoir qu'il habite toujours dans un logement insalubre de 35 m² avec sa femme et ses trois enfants mineurs, il résulte de l'instruction, notamment des renseignements portés en 2009 sur la fiche de renouvellement de sa demande de logement social auprès de la Ville de Paris, que l'intéressé habite désormais, à la même adresse, dans un logement T3 de 54 m² » M. B., 28 décembre 2009, n° 09017126).

Jonction des demandes - Quand deux demandes distinctes sont présentées par les époux, le TA prononce la jonction : « Considérant que les requêtes n° 0914761 et n° 0914762, présentées par M. T. et Mme T., son épouse, concernent la situation de la même famille et donc la même demande de logement ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement » (26 novembre 2009, N^{os} 0914761 - 0914762). Cette jonction peut souvent se révéler favorable aux pétitionnaires, notamment quand le mal-logement résulte d'une suroccupation.

b) appréciation de l'absence d'offre : office du juge sous tous ses aspects

L'obligation de résultat du préfet - Le point essentiel est que le juge impose au préfet une obligation de résultat de logement (M. Rougier 5 février 2009 n° 0818813). Aucune autre solution n'est admise ; aucune promesse ne libère le préfet. Pas même peut-être le cas de force majeure.

Ainsi, une offre de logement effectuée par le Préfet sans l'accord effectif de l'organisme de logement social ne permet pas de remplir l'obligation de résultat de relogement. Les simples diligences du Préfet ne suffisent pas et le Tribunal administratif peut, malgré ces diligences, lui enjoindre de procéder au relogement du requérant.

Le fait que les pièces du dossier ne permettent pas au TA de savoir dans quelles conditions le bénéficiaire d'une décision favorable de la commission est logé (celui-ci ne s'étant par ailleurs pas présenté à l'audience), ne fait pas obstacle à ce qu'il soit enjoint au préfet d'assurer son relogement.

Limite à l'obligation - Seul le refus par le requérant de la proposition de logement qui lui a été faite éteint cette obligation.

Evidemment, lorsque le requérant a trouvé un logement pendant la procédure contentieuse, le TA peut également déclarer la demande « sans objet » : Mme D ; n° 0907592.

l'adaptation de l'offre de logement proposée - Le juge doit apprécier l'adaptation de l'offre de logement proposée (M. Y. 5 février 2009 n° 0818905).

L'adaptation du logement aux besoins du pétitionnaire est évaluée au regard de la taille, mais aussi, par exemple, de son accessibilité pour des personnes présentant un handicap (« Considérant qu'il résulte de l'instruction que, son époux et leurs deux fils encore à leur charge, sont sans domicile fixe, qu'ils sont hébergés séparément en foyer, en centre d'hébergement d'urgence ou par des tiers ; que, titulaire de l'AAH et handicapée à 80% par un état épileptique ainsi que par des troubles rhumatologiques rendant difficile l'utilisation des escaliers, Mme H. est contrainte de passer la journée à l'extérieur du foyer prévu pour un hébergement de nuit ; que son mari, retraité, est hébergé dans une structure où il dispose d'un espace propre, conserve dans celui-ci les biens du ménage ; que les deux enfants du couple, hébergés par des amis, poursuivent des études universitaires ; que *si des offres de logement ont été faites, il ne ressort pas des pièces du dossier que celles-ci étaient compatibles avec le handicap dont souffre Mme H.* ; qu'au regard de la situation de particulière détresse dans laquelle se trouve cette famille, sa demande doit être satisfaite d'urgence ; qu'elle n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au préfet de Paris d'assurer le relogement de Mme H., de son époux et de leurs deux fils » H., 22 décembre 2009, N 0915654).

La charge de la preuve - Si une pétitionnaire déclarée prioritaire par la commission refuse le logement qui lui a été proposé au motif que celui-ci serait insalubre, elle doit être en mesure de l'établir devant le TA pour que celui-ci puisse adresser une injonction au préfet.

D) Jugement

a) Rejet de la demande

Un rejet fondé sur l'obtention d'un logement adapté - La requête peut être rejetée lorsque :

- le requérant a refusé une proposition de logement en invoquant le caractère insalubre du logement social sans en apporter la preuve devant le tribunal administratif (voir plus haut) ;
- Le requérant est déjà logé par ces propres moyens ;
- Le requérant a accepté une offre de logement social (si le logement social est déjà affecté, le Tribunal prononce un non lieu à statuer) ;

- Le critère invoqué par le requérant n'est plus caractérisé (exemple : départ d'enfants et la suroccupation n'est plus avérée).

b) Précision de l'injonction

Le refus de prescrire comment faire – On constate que le juge se refuse constamment de définir et de prescrire la nature des moyens devant être mis en œuvre par l'Etat pour satisfaire à l'injonction de relogement du demandeur (Mme D. 25 mai 2009 n° 0902867).

La prise en compte d'éléments « anciens et inconnus » - Si les besoins et les moyens du pétitionnaire sont réputés cristallisés au moment de la décision de la commission, pour déterminer l'étendue de l'injonction le TA peut prendre en compte des faits réalisés au moment de la décision, mais pas portés à la connaissance de la commission.

La prise en compte d'information non portée à la connaissance de la commission - On peut déduire du jugement Mme C., n° 0908361 que le TA est prêt à prononcer une injonction correspondant à des besoins différents de ceux que la commission avait évalués, à la condition que la circonstance invoquée ait déjà été réalisée au moment de la décision de la commission même si celle-ci n'en a pas tenu compte, faute pour la pétitionnaire de l'avoir signalée dans sa demande. En l'occurrence, il s'agit de la naissance d'un enfant intervenue probablement entre le moment du dépôt de la demande et celui de la décision de la commission. Si la cohérence de cette solution avec la jurisprudence bien établie selon laquelle il n'est pas possible d'évoquer des éléments nouveaux devant le TA est préservée par la différence objective entre les deux cas de figure (circonstances anciennes, mais pas prises en compte par la commission c/ circonstances nouvelles [qui n'ont donc nécessairement pas été prises en compte par la commission]), il n'empêche que cette solution est en contradiction avec le considérant de principe généralement produit pour justifier le refus de prendre en compte de nouveaux éléments : celui-ci en effet ne fait pas référence à la date à laquelle se sont produits les éléments invoqués devant le TA pour la première fois, mais simplement au fait qu'ils n'ont pas été portés à la connaissance de la commission (« le requérant ne peut utilement invoquer dans le cadre du présent recours les nouvelles informations ainsi données sur la composition de sa famille, dès lors qu'il ne l'a pas fait, au préalable, devant la commission de médiation »).

La prise en compte d'éléments non pris en compte par la Commission - *Pour déterminer l'étendue de l'injonction, le TA peut prendre en compte des faits réalisés au moment de la décision, mais qui, bien que portés à la connaissance de la commission, n'avaient pas été pris en compte par celle-ci.*

Dans ce type de cas, le requérant n'a pas à faire la preuve qu'il avait bien déclaré les faits en question à la commission. La charge de la preuve repose sur le préfet qui doit produire le dossier d'instruction de la demande. Dès lors que les allégations du demandeur ne sont pas contredites par le préfet, le TA s'en remet à cette version des faits.

« Considérant que si Mme P. fait valoir qu'elle habite avec sa fille, née en 1984, dans une chambre d'hôtel de 10m² qui ne respecte pas les normes d'hygiène, il résulte du procès-verbal de la commission de médiation de Paris que celle-ci a uniquement désigné la requérante comme prioritaire et devant être logée en urgence sans tenir

compte de la présence de sa fille ; que cette circonstance ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'il soit enjoint au préfet de Paris, d'assurer le logement de Mme P. et de sa fille, dès lors, d'une part, que l'intéressée soutient, sans être contredite, qu'elle a mentionné dans la demande qu'elle a déposée devant la commission de médiation l'existence de sa fille et que le préfet de Paris n'a pas produit le dossier d'instruction de cette demande permettant d'apprécier la véracité de ses allégations, et d'autre part, que sa demande doit être satisfaite d'urgence et qu'elle n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités » (Mme P., 21 décembre 2009, n° 0916174).

L'illustration par la grossesse - Si le pétitionnaire était une femme enceinte au moment de la demande faite à la commission, la décision favorable de celle-ci qui lui reconnaissait le caractère prioritaire, ne valait pas pour un logement permettant d'accueillir normalement l'enfant à naître. Le TA rectifie de la façon suivante : « il ressort, toutefois, des pièces du dossier, notamment de la demande déposée par la requérante, que celle-ci avait déclaré attendre une naissance intervenue en juin 2008 ; que dès lors la demande de logement de Mme E. doit être regardée comme ayant été reconnue prioritaire et urgente pour six personnes » (Mme E., 10 décembre 2009, n° 0915355 ; dans le même sens (M. C., 24 décembre 2009, n° 0917131).

Les cas de doutes sur les faits - De manière un peu étrange, comme dans la première des deux précédentes affaires citées, le TA semble parfois hésiter sur le contenu même de la décision de la commission alors même qu'elle a été produite par le requérant. Il semble alors se fier à ce que le requérant dit de sa situation au moment où la commission a statué en tenant compte du fait qu'il n'est pas contredit par la partie adverse : « par décision en date du 28 novembre 2008, notifiée le 26 janvier 2009, la commission de médiation de Paris a désigné comme prioritaire et devant être logé en urgence, au motif qu'il est hébergé temporairement ; que l'intéressé fait valoir sans être contredit en défense que sa situation a été reconnue prioritaire pour lui-même ainsi que pour sa femme et ses deux enfants qui vivent au Togo dans l'attente de l'obtention d'un logement social » (M. K., 10 décembre 2009, N 0915367).

La prise en compte exceptionnel de faits nouveaux - De façon exceptionnelle, pour déterminer l'étendue de l'injonction, le TA peut prendre en compte des éléments qui n'étaient pas réalisés au moment de la demande adressée à la commission.

Dans ce cas d'espèce, il s'agit de la prise en charge d'un second enfant majeur. Le TA semble accorder une importance particulière au fait que la situation avait été signalée aux administrations concernées (W., 23 décembre 2009, n° 0915773). Mais c'est aussi parfois le cas pour la naissance d'un enfant conçu après que la décision de la commission ait été prise (X., 23 décembre 2009, n° 0916002).

Les besoins du demandeur sont donc parfois réévalués à la hausse quand un enfant est né postérieurement à la date de la décision de la commission sans que la naissance soit prévisible au moment du dépôt du dossier.

« Considérant que, par décision en date du 21 novembre 2008, notifiée le 8 janvier 2009, la commission de médiation de Paris a désigné M. B., marié et père de deux enfants, comme prioritaire et devant être logé en urgence, au motif qu'il logeait dans des locaux sur-occupés avec au moins une personne mineure à charge ; Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'il habite dans un logement de 25m² avec sa femme et leurs deux enfants ; qu'un troisième enfant est né le 1^{er} décembre 2009 ; que, par suite, sa

demande doit être satisfaite d'urgence ; qu'il n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au préfet de Paris d'assurer le relogement de X. , de sa femme et de leurs trois enfants ; qu'il convient, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir d'office cette injonction d'une astreinte destinée au fonds d'aménagement urbain de la région d'Île-de-France, dont le montant, en application des dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, issues de la loi du 25 mars 2009, est fixé, pour cinq personnes, à 430 euros par mois de retard à compter du 1^{er} février 2010 » (M. B., 24 décembre 2009, N 0915668).

La prise en compte de faits postérieurs mais prévisibles - Parfois les besoins du demandeur sont réévalués à la hausse en raison d'une circonstance non réalisée au moment de la demande adressée à la commission mais prévisible lorsque cette dernière s'est prononcée (par exemple une naissance un mois après la décision de la commission). Pour réévaluer les besoins à la hausse, le TA ne cherche pas à déterminer si la circonstance en cause a été mentionnée devant la commission, il semble seulement chercher à s'assurer que la circonstance est avérée et qu'elle est pertinente (par exemple que le nouveau né est bien à charge du requérant). Voir : M. H., 28 décembre 2009, n° 0916880).

Cette solution est encore retenue lorsque la pétitionnaire déclarée prioritaire a, par la suite, recueilli un membre de la famille supplémentaire (Mme K., 24 décembre 2009, n° 0916225).

Un flottement dans la jurisprudence ? - Il semble donc y avoir un flottement dans la jurisprudence du TA. D'une part, il y a le considérant de principe, maintes fois énoncé, aux termes duquel le requérant ne peut utilement invoquer dans le cadre de son recours un changement intervenu dans la composition de sa famille et dont il ressort de l'instruction qu'il n'en a pas été fait état devant la commission, circonstance qui ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'il soit enjoint au préfet de lui proposer un logement pouvant accueillir les personnes mentionnées dans la demande déposée devant la commission. Bon nombre de jugements qui reprennent ce considérant de principe prononcent une décision qui en découle. D'autre part, il y a des différents cas cités ci-dessus dans lesquels le considérant de principe n'est pas repris et où la décision s'en écarte.

Cette contradiction peut d'ailleurs se retrouver au sein d'un même jugement : le TA rappelle le considérant de principe, mais il prononce une décision qui s'en écarte. Un enfant est né postérieurement à la décision de la commission (plus de 9 mois après, donc ce n'était pas prévisible), le TA rappelle que la requérante n'est pas fondée à s'en prévaloir, mais ensuite l'injonction qu'il prononce fait obligation au préfet de proposer un logement correspondant aux besoins de la famille agrandie (c'est-à-dire avec le nouveau né). Cependant, on peut retenir de ce jugement une interprétation qui évacue la contradiction : il faudrait distinguer d'une part la vérification du caractère toujours actuel de l'urgence et d'autre part l'injonction. Pour vérifier qu'il y a toujours urgence, le TA confronterait le logement occupé ou, le cas échéant, celui qui a été proposé par le

préfet et les besoins tels qu'ils ont été évalués par la commission. C'est à ce stade seulement que le requérant ne serait pas fondé à se prévaloir de faits n'ayant pas été pris en compte par la commission. En revanche, l'injonction, elle, pourrait prendre en compte des faits non réalisés lors de la demande déposée auprès de la commission afin de satisfaire les besoins actuels du requérant. Une telle interprétation demeurerait cependant en contradiction avec l'idée que « la commission de médiation de Paris, (est) seule fondée à déterminer, en fonction (des) besoins et de (des) capacités (du pétitionnaire), les caractéristiques du logement susceptible de lui être attribué » (voir par exemple : M. T. , 21 décembre 2009, n° 0916819), Au-delà de la contradiction (qui n'est peut-être qu'apparente et résulte d'une rédaction un peu maladroite), ce jugement montre bien qu'il est parfois difficile de saisir le contenu précis de l'injonction.

« Considérant que Mme T. fait valoir qu'elle vit toujours dans un logement de 25m² et qu'elle a besoin d'être relogée avec sa famille, laquelle est désormais composée de quatre personnes, depuis la naissance d'un enfant en août 2009 ; que Mme T. ne peut utilement invoquer dans le cadre du présent recours le changement ainsi intervenu dans la composition de sa famille, dès lors qu'il ressort de l'instruction que, dans sa demande du 10 avril 2008, sur laquelle la commission de médiation de Paris s'est fondée pour déterminer, en fonction de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques du logement susceptible de lui être attribué, Mme T. n'a fait état que de la présence de son époux et de sa fille née en 2006 ;

Considérant, toutefois, que cette circonstance ne fait pas obstacle à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, d'assurer le logement de Mme T., de son époux et de leurs deux enfants, dès lors qu'il résulte de ce qu'il vient d'être dit que sa demande doit être satisfaite d'urgence et qu'elle n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités tels qu'ils ont été appréciés par la commission de médiation dans sa décision du 5 septembre 2008 au vu du dossier qui lui a été soumis ; » (Mme T., 21 décembre 2009, n° 0916740).

La prise en compte de l'emploi - Parmi les circonstances non réalisées au moment de la décision de la commission, mais qui sont prises en compte par le TA figure l'obtention par le requérant d'un travail. C'est fréquemment évoqué par le TA sans que l'on sache réellement quelle signification il convient d'accorder à cette précision. Il se peut cependant qu'elle soit pertinente non pas pour déterminer les besoins, mais les moyens du requérant (M. L., 24 décembre 2009, n° 0917547).

La réévaluation à la baisse - Les besoins du demandeur peuvent être réévalués à la baisse par le TA compte tenu des conditions dans lesquelles se trouve la requérante au moment où il statue. Mais on constate que le juge fait preuve d'un certain pragmatisme et qu'il tient compte de tous les éléments qui pourraient maintenir le droit au pétitionnaire à obtenir le logement prescrit par la commission.

Par principe, les besoins d'un demandeur dont le logement ou le relogement demeure urgent peuvent être réévalués à la baisse si certains des éléments que la commission avait pris en compte pour évaluer ces besoins ne sont plus pertinents (M. Z. et ASSOCIATION DROIT AU LOGEMENT PARIS ET ENVIRONS, n° 0906984).

Ce n'est cependant pas le cas lorsque, suite à la demande, l'un des époux a quitté le domicile familial laissant des enfants à la charge de son conjoint. Le TA enjoint au préfet d'assurer le logement de l'époux et des enfants. Il importe peu qu'en l'espèce ce soit le mari – qui a quitté le domicile conjugal – qui avait été désigné prioritaire par la commission. (Mme K., n° 0909345).

Ce n'est pas le cas non plus si, au moment où le TA statue, les enfants ne sont plus au domicile car ils ont été confiés à des parents par le juge des enfants et qu'il dispose uniquement d'un droit de visite en raison de l'absence de superficie suffisante pour les héberger (Mme E., 10 décembre 2009, N 0915355), ou que l'un des enfants du couple séparé est chez l'autre parent pour suivre ses études (Mme A., 24 décembre 2009, n° 0917574).

Ce n'est pas le cas non plus si les enfants sont toujours à l'étranger en attente de l'obtention d'un logement dès lors que cette situation avait été déclarée à la commission ((M. K., 10 décembre 2009, N 0915367).

Le TA vérifie donc que l'urgence persiste, c'est le cas lorsqu'une proposition de logement a été faite, mais qu'aucun bail n'a été signé : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme V. habite avec son époux et leurs deux enfants dans un logement déclaré, par arrêt préfectoral du 29 avril 2009, impropre à l'habitation et dont la mise à disposition aux fins d'habitation est prohibée ; que si une proposition de logement a récemment été faite, aucun bail n'a été conclu ; que, par suite, la demande reste à satisfaire d'urgence ; qu'elle n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au préfet de Paris d'assurer le relogement de , de son époux et de leurs deux enfants » (Mme V., 22 décembre 2009, n° 0915421).

Pour déterminer la situation présente du demandeur, le TA se fonde sur divers éléments : l'instruction, la requête et les déclarations faites à la barre par l'intéressé (« Considérant que si M. M. a mentionné dans la demande qu'il a déposée devant la commission de médiation de Paris l'existence de sa fille née en 1987, il résulte de l'instruction, et notamment de sa requête et des déclarations faites à la barre, que M. M., qui a été expulsé de son précédent logement et habite désormais dans une chambre d'hôtel avec son épouse et son fils né en 1990, n'a entendu demander que son relogement et celui de sa compagne et de son fils ; que dès lors que sa demande doit être satisfaite d'urgence et que l'intéressé n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités, il y a lieu d'enjoindre au préfet de Paris d'assurer le logement de M. X., de son épouse et de son fils ; » M. X., 21 décembre 2009, N 0916179).

La précision variable de l'injonction - L'injonction est donc parfois formulée de manière assez vague. S'il existe une méthode pour calculer la taille suffisante d'un logement en fonction du nombre de personnes dans le foyer, on ne sait, en revanche, comment le préfet est censé déterminer la taille nécessaire pour accueillir des enfants en fin de semaine et lors des vacances, dans le cadre d'un droit de visite. Par exemple : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. Z est sans domicile fixe ; que, par suite, sa demande doit être satisfaite d'urgence ; qu'il n'a reçu aucune offre de logement

tenant compte de ses besoins et capacités ; qu'il ressort du jugement de divorce du 20 septembre 2006 que la résidence des cinq enfants est fixée chez leur mère, dans l'ancien domicile conjugal ; que l'intéressé n'a qu'un droit de visite deux dimanches par mois ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au préfet de Paris d'assurer le logement de M. Z. dans des conditions compatibles avec le droit de visite de ses cinq enfants dont il dispose deux dimanches par mois » (M. Z., 24 décembre 2009, n° 0916161).

c) Fixation de l'astreinte : délai de grâce accordé avant le prononcé de l'astreinte

Une astreinte toujours prononcée - Dans la mesure où le TA le fait systématiquement, on peut penser qu'il conçoit le prononcé de l'astreinte non pas comme une possibilité, mais comme une obligation. Dans les jugements que j'ai lus, je n'ai repéré qu'une seule exception. Sans raison évidente, le TA prononce l'injonction mais pas l'astreinte. Le cas est pourtant similaire à ceux dans lesquels l'injonction est accompagnée d'une astreinte. On peut penser qu'il s'agit d'un oubli : M. S., n° 0907270.

L'astreinte d'office - Quand le juge prévoit une astreinte sans que le requérant ne l'ait demandé, il n'indique pas nécessairement qu'il le fait d'« office ». Mais c'est tout de même la pratique dans 99 % des cas.

L'importance des personnes – A Paris, un magistrat a l'habitude de ne pas accorder systématiquement l'astreinte. Mais cette personne a jugé peu d'affaires !

Demande d'astreinte et avocat - A noter : lorsque le requérant ne demande pas le prononcé d'une astreinte, dans l'immense majorité des cas, il n'est pas représenté par un avocat.

Irrecevabilité de l'astreinte L 911-3 et astreinte d'office – L'astreinte est distincte de celle de droit commun de l'article L. 911-3 du code de justice administrative. L'irrecevabilité de la demande d'astreinte présentée sur le fondement de l'article L. 911-3 du code de justice administrative constitue un moyen d'ordre public. Lorsque le demandeur est représenté par un avocat, il a tendance à demander le prononcé d'une astreinte sur le fondement de cet article. Lorsque la demande d'astreinte payable au pétitionnaire est demandée sur le fondement du code de justice administrative, le TA en soulève d'office l'irrecevabilité alors qu'il ignore cette demande lorsqu'elle est faite sur le fondement du code de la construction et de l'habitation (exemples : comparer TA Paris, 17 novembre 2009, n° 0914615 avec TA Paris, 17 novembre 2009, n° 0914623). Le requérant ne pâtit pas de cette irrecevabilité car à chaque fois, le juge utilise ensuite son pouvoir de prononcer l'astreinte d'office.

Le versement à un fonds et la CEDH - Le fait que l'astreinte soit versée à un fonds d'aménagement urbain chargé de financer des logements sociaux et non au requérant

ne contrevient pas aux stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

« Considérant que les dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation, en fixant un régime d'astreinte spécifique à la procédure de mise en œuvre du droit au logement opposable instituée par le législateur, ont nécessairement exclu que le juge puisse prononcer une astreinte sur le fondement des dispositions générales des articles L. 911-1 et L. 911-3 du code de justice administrative ; que, dans la mesure où il a pour objet de contribuer au financement de la construction de logements sociaux, correspondant aux besoins des personnes reconnues prioritaires et devant être logées d'urgence, dans le cadre de cette procédure, le requérant ne peut sérieusement soutenir que le régime d'astreinte ainsi défini porte atteinte, dans son principe, à des droits exclusifs qui s'attacheraient à sa demande de logement social et méconnaîtrait, par suite, l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 13 de cette convention ». Le requérants n'invoquait que l'effectivité de son recours, pour lui en tant qu'individu, tandis que le TA écarte cet argument en faisant valoir que l'astreinte prévue par la loi permet l'effectivité du recours pour le groupe social concerné (26 novembre 2009, n° 0914807 ; 26 novembre 2009, n° 0914802).

Sur les éléments suivants, les jugements étudiés ne nous apportent aucun renseignement.

d) Hypothèse de réorientation d'un recours concernant une demande de logement vers un hébergement

E) Suites données au jugement

a) Suivi par les préfectures

Aucune indication au TA – Que le préfet satisfasse ou non à son obligation de logement des pétitionnaires DALO, il n'en informe pas le TA alors que celui-ci l'exige de lui dans ses jugements DALO. Ses services n'en ont pas le temps. Le contentieux de la liquidation lui permet de satisfaire à cette obligation.

b) Modalités de liquidation de l'astreinte

Une liquidation d'office– Le 30 avril 2010, le TA de Paris a liquidé par ordonnances 600 astreintes qui correspondaient aux dossiers du 1^{er} semestre 2009. Le montant global de ces astreintes s'élève à 4 000 000 d'euros. Une seconde salve est prévue prochainement pour liquider les astreintes prononcées au second semestre 2009. Bien que le TA ait reçu quelques demandes de la part des pétitionnaires voulant la liquidation de l'astreinte, le TA utilise son pouvoir de liquidation d'office, pour pouvoir concentrer ce contentieux. Entretemps, le TA avait répondu aux pétitionnaires qu'il leur fallait attendre.

Un nouveau contentieux, une nouvelle étape du suivi de la situation des pétitionnaires – techniquement, le TA crée une nouvelle requête pour instruire ce

nouveau contentieux. Conformément aux textes, il respecte le principe du contradictoire en invitant les parties à faire part de leurs observations, tout en maîtrisant totalement l'instruction de ce contentieux. Le TA sollicite le préfet afin qu'il lui indique les personnes relogées et les refus du logement opposés par les pétitionnaires. Le TA vérifie alors la réalité des affirmations préfectorales et les motifs des refus en demandant aux pétitionnaires d'expliquer leur refus. Ce contentieux constitue une nouvelle étape de vérification de la situation des pétitionnaires. Le TA s'aide même de la fiche AIDA. C'est aussi le moyen pour le préfet de faire le point sur le suivi des dossiers, sachant qu'il ne respecte pas l'injonction que lui adresse le TA dans ses jugements DALO de l'informer du suivi du dossier. Ainsi, lors de l'instruction, le préfet apprend-t-il parfois que le pétitionnaire a trouvé un logement, par exemple, grâce à la ville de Paris. Ainsi, lors de la première vague de liquidation, le préfet avait-il indiqué qu'il avait relogé 60 personnes. Grâce à l'instruction, le TA s'est rendu compte que 134 bénéficiaires DALO avaient été relogés.

c) Re-saisine du tribunal

4) Contentieux indemnitaire et autres

Un contentieux qui ne peut se greffer sur les recours DALO et DALCOM - Le Tribunal administratif refuse d'engager la responsabilité de l'administration dans le cadre des recours exercés contre l'inaction du Préfet et précise en ce sens :

Sur la demande indemnitaire :

Considérant que la procédure organisée par les dispositions précitées et celles des articles R. 778-1 et suivants du code de justice administrative a exclusivement pour objet de permettre aux personnes s'étant vu reconnaître prioritaires pour l'attribution d'un logement ou d'un hébergement en urgence de saisir le juge administratif d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint à l'Etat d'assurer ce logement ou cet hébergement ; que les conclusions de la requérante tendant à la condamnation de l'Etat au paiement d'une indemnité sont étrangères à cette procédure ; qu'elles sont donc irrecevables.

Un contentieux à venir - Mais rien n'interdit le requérant d'engager une action en responsabilité si le préfet ne respecte pas son obligation de résultat, malgré l'injonction du juge. Au 5 juillet 2010, on compte 30 actions en responsabilité. Mais aucun jugement n'a encore été rendu en la matière.

Le référé suspension :

- recours au fond et en référé contre la décision du préfet de police qui accepte le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision d'expulsion, alors

même que la personne concernée a été déclarée prioritaire par la commission.
Le recours en référé est rejeté : Mme M., n° 0910576/9 ;

- parallèlement à la procédure initiée sur le fondement de l'art. L.521-1 CJA, la requérante a introduit un recours en exécution de la décision de la commission. Compte tenu du fait que le TA se prononcera rapidement sur cette seconde demande, « la condition d'urgence, exigée dans le cadre d'une procédure de référé par les dispositions de l'article L. 521-1 et suivants du code de justice administrative, fait en l'espèce défaut à la date de la présente ordonnance » Mme M., n° 0912239.

XI - IMPACTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DALO SUR LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

A) Evolution de l'organisation des acteurs locaux pour la mise en œuvre de la loi

La chance d'une concertation – Comme les débats autour du PDALPD l'ont montré, la loi DALO paraît avoir amplifié la collaboration entre les services de la ville de Paris et ceux de l'Etat, ainsi que ceux de la région (IAURIF).

La commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) – La mise en place de la CCAPEX constitue une obligation depuis la loi du 25 mars 2009. Une circulaire ministérielle du 31 décembre 2009 enjoint aux préfets de les mettre en place. Une délibération parisienne des 8 et 9 février 2010 souligne l'impatience des autorités municipales pour que cette commission soit instituée. Mais sauf erreur, ce vœu n'a toujours pas été satisfait.

Une commission qui viendrait compléter le dispositif local – L'utilité de cette commission ne doit pas être minorée. Mais on ne peut passer sous silence que depuis 2001 la Ville de Paris a déjà mis en place une équipe de 24 agents qui assistent tous les ménages menacés d'expulsion à travers la réalisation d'une enquête sociale, au moment de l'assignation du ménage en justice.

1°) Services de l'Etat

a) Identification et mobilisation du contingent préfectoral

Un contingent non géré par la ville de Paris – D'après les élus locaux, sans que cela soit lié à la loi DALO, la ville de Paris avait pris la précaution de laisser au Préfet le contingent qui est le sien pour assumer sa responsabilité, dans le cadre du respect de la Constitution, d'assumer le droit au logement à travers son contingent.

Un contingent en cours d'identification – Il ressort du colloque de juin que la préfecture s'évertue actuellement à identifier le plus précisément possible son contingent de logement, afin de pouvoir plus facilement répondre à ses obligations de logement des mal logés.

b) Utilisation des informations liées à la mise en œuvre de la loi (recensement des logements indignes, etc.)

2°) La ville de Paris : commune et département

Une politique antérieure au DALO – Il paraît difficile d'affirmer que le DALO ait été un élément déclencheur ou le moyen d'une prise de conscience de la ville de Paris du problème de l'habitat insalubre. En effet, en 2002, la ville avait déjà pris la décision de confier à la Société Immobilière d'Économie Mixte de la Ville de Paris (S.I.E.M.P.), une mission d'acteur principal de lutte pour la résorption de cet habitat indigne (Conseil de

Paris les 18 et 19 mars 2002), avec toutefois une délégation à l'Etat de la compétence opérationnelle de la lutte contre le saturnisme. La loi DALO n'a rien changé sur ces points d'organisation. A travers les débats au sein du Conseil, il apparaît que la loi de 2007 est toutefois régulièrement invoquée comme preuve des besoins de la population, afin d'inciter la ville de Paris à se montrer encore plus entreprenante en matière de logements.

3°) Départements dont FSL

4°) ANAH

5°) 1% Logement

6°) Bailleurs sociaux

7°) Structures d'hébergement

Un concours entre le département de Paris, la région IDF et l'Etat – Les trois collectivités ont organisé en 2009 un concours pour la création de 250 places d'accueil innovantes adaptées aux publics en très grande difficulté. Les 9 projets sélectionnés en décembre 2009 devront être validés par les instances de droit commun compétentes en fonction des types de structure (Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale pour les centres d'hébergement, Comité régional de validation des projets de maisons relais ...). Dans la présentation de cette initiative, le DALO n'est pas mis en avant, mais il apparaît tout de même, ne serait-ce que dans le glossaire des structures d'hébergement.

http://www.iledefrance.fr/uploads/tx_base/PlacesAccueilInnovantesSDF.pdf

8°) Création de structures de coordination

B) Evolution des documents de planification

1°) Dans le domaine de l'habitat

a) Evolution du PDALPD ?

Un 5e PDALPD - Le 23 novembre 2009, le conseil général de Paris a approuvé le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (2009, DLH 7 G - DASES 559 G). Lors de son approbation, c'est manifestement dans le prolongement des événements à l'origine de la loi DALO (le mouvement "Les enfants de Don Quichotte") que le plan a été présenté. Il se veut comme une réponse à l'incapacité de l'Etat à satisfaire seul ses engagements.

Les 5 chantiers du PDALDP – Grâce à une meilleure identification du public des démunis (cf. ci-dessus pour l'action de coopération à l'origine de ce travail), les promoteurs de ce plan insistent sur cinq chantiers lancés ou amplifiés.

“Tout d'abord, la création d'une offre locative accessible aux plus défavorisés à travers le parc social traditionnel, mais aussi le financement de nouvelles places en résidence sociale et en maison relais.

L'objectif de production de logements sociaux est de 40.000, avec une large part financée en P.L.A.I. pour les publics les plus précaires. De plus, ce seront 2.000 places d'hébergement qui seront financées, dont 250 suite à un appel d'offres pour ouvrir des structures sociales innovantes à destination des publics qui ne trouvent pas leur place aujourd'hui dans notre offre traditionnelle.

Parallèlement, nous continuerons à développer une offre diversifiée en matière d'accompagnement social et de médiation locative à travers les dispositifs "louer solidaire" et agence immobilière à vocation sociale, tout en accompagnant la mise en place du pass' garantie risques locatifs qui permettra aux bailleurs d'obtenir une réponse sociale en cas d'impayé de loyer et donc d'éviter les procédures d'expulsion.

Le P.D.A.L.P.D. prévoit également d'harmoniser les conditions d'attribution des logements sociaux et très sociaux afin que les publics désignés soient bien dans la cible voulue par le plan. Il est à noter un effort sans précédent des bailleurs sociaux et du réservataire 1 % patronal, qui ont déjà fait passer depuis le dernier Conseil de Paris le nombre de logements mis à disposition de 1.200 à 2.000, dont - et cela pour la première fois - 250 logements pour le seul réservataire patronal.

Les objectifs du P.D.A.L.P.D. portent également sur le maintien dans le logement et la prévention des expulsions à travers, entre autres, une considérable amélioration de la formation des assistants sociaux.

Toujours dans cette optique de prévention, le dernier Conseil de Paris a été l'occasion de revaloriser les aides financières délivrées par le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris aux familles de deux enfants afin de renforcer leur solvabilité.

Il a été aussi l'occasion de créer une nouvelle aide pour les foyers sans ou avec un unique enfant. C'est ainsi l'intégralité des typologies de foyers dans les cibles que nous nous sommes assignées qui sont prises en charge.”

b) Evolution des PLH ?

Un document en cours de révision – Sauf erreur, le PLH de Paris de 2003 est en cours de révision depuis 2009. Comme le précédent, il prendra en compte l'inégale répartition des logements sociaux dans Paris. La loi DALO pèsera probablement sur son élaboration, d'un point de vue politique évidemment.

2°) Dans le domaine de l'urbanisme

a) Référence des Scot à la mise en œuvre de la loi ?

Une prise en compte indirecte – Les auteurs du SDRIF ont souligné les besoins urgents en logements sociaux. Ils ont pris le parti d'exclure les politiques de vente des logements HLM car elles leur paraissent une fausse bonne idée au moment où la loi DALO entrait en vigueur.

http://www.iledefrance.fr/recherche/?mot=DALO&mid=c4efdc6370a5c7aad41cb3ada9ee063&l=fr&rub=on&was_rub_on=&xml=ON&nbCoocDisplay=4&typeQuery=1

Les lignes directrices du SDRIF :

“- Prévoir dans les PLU une part minimale de logements sociaux (30%) pour les opérations de construction de plus de 1000 m² de SHON ;

- Autoriser le dépassement de la constructibilité prévu par le PLU d'une commune lorsque le projet peut permettre la construction d'un programme de logement comprenant du logement social et la mise en œuvre de la HQE ;

- Imposer, par l'instauration d'un pouvoir de substitution, la réalisation d'un nombre minimum de logements sociaux en cas de ZAC faiblement dotée en logements sociaux, dans les communes ayant un taux très faible de logements sociaux et en cas de non respect du SDRIF ;

A noter également que les espaces ouverts à l'urbanisation sont loin d'être consommés (taux de consommation de 80% dans la proche couronne et 30% dans la grande couronne). L'ouverture à l'urbanisation des espaces considérés ne se traduit pas forcément par la réalisation de projets de construction de logements. Aussi, lorsqu'une commune refuse de mettre en œuvre le SDRIF dans ses documents d'urbanisme ou dans ses constructions d'urbanisme, une clause de substitution doit être instituée par la loi ;

- Relancer l'urbanisme opérationnel et en particulier les ZAC et mise en place d'un système de ZAD renouvelé ;

- Développer le volet foncier de PLH et rendre obligatoire l'inscription de réserves foncières pour la production de logements sociaux dans les PLU.”

b) Référence des POS/PLU à la mise en œuvre de la loi ?

Une référence en creux – Le DALO n'est pas une compétence municipale. Dès lors, il est logique que le DALO ne soit pas explicitement cité dans les documents d'urbanisme. Pour autant, la ville de Paris a conscience des besoins locaux en matière de logements sociaux et d'hébergements.

Réduire les inégalités dans le PLU – Dans le document « Réduire les inégalités dans le PLU », il n'est pas fait mention du DALO, mais le projet de construire des hébergements supplémentaires, des résidences sociales, de restructurer les principaux foyers de travailleurs migrants et la poursuite de la lutte contre l'habitat insalubre ne peut que rendre moins problématique la réalisation par l'Etat de son obligation de résultat quant au DALO.

C) Evolution 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

a) Intégration des publics DALO avant ou après une décision de la commission de médiation dans les publics cibles des accords collectifs

b) Mise en œuvre de la loi du 25 mars 2009 en tant que prévoyant la mobilisation d'un quart du contingent du 1% pour les ménages DALO

c) Mobilisation du département pour développer les baux glissants

Un partenariat avec les associations – Sans qu'il soit possible d'en mesurer l'effectivité, les élus parisiens se félicitent du mécanisme des baux glissants qui passent par la reprise associative des baux pour maintenir les familles dans leur logement en cas de début d'impayé de loyer.

d) Montage d'opérations d'habitat adapté

e) Accroissement de la production de PLAI

Un accroissement voulu par la région – Il ressort des différents documents disponibles que c'est surtout la région qui pousse à l'accroissement de la production de Plai.