

Droit au logement opposable - Focus sur le droit au logement opposable

Moussa THIOYE maître de conférences à l'université Toulouse Capitole - membre de l'IEJUC

Droit de la famille n° 3, Mars 2011, étude 8

Intervenue dans un sillon déjà ouvert par des sources textuelles ou jurisprudentielles antérieures, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a, sans aucun doute, entendu opérer un saut qualitatif dans la mise en œuvre de ce droit fondamental en le rendant, *a priori*, plus effectif par la reconnaissance aux sans-abris ou mal-logés de recours en vue d'obtenir un logement ou un hébergement.

1. - **Du droit au logement... au droit au logement opposable (DALO).** - « Les logements, comme les nids, ont une vocation familiale » et c'est, entre autres, pour cette raison que, « de plus en plus, le **droit au logement** (ou à l'habitat) s'affirme comme un droit de l'homme » et se retrouve, avec le droit du logement, « en cheville avec le droit de la famille » (1). Il résulte, en effet, des dispositions de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 que « le droit au logement est un droit fondamental » (la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 contenait la même formule même si ce texte, parlait, lui, de « droit à l'habitat ») dont la mise en œuvre correspond, selon l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, à « *un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». Et après que le Conseil constitutionnel eut énoncé que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un **logement décent** est un objectif de valeur constitutionnelle »(2), une telle exigence sera consacrée, en matière de baux d'habitation, par l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (*C. civ., art. 1719, 1°*)(3). Ainsi, point besoin d'être clerc pour percevoir que c'est bien dans le sillon ouvert par tous ces textes et par le Conseil constitutionnel qu'est intervenue la très médiatisée loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le **droit au logement opposable** : « *le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* » (*CCH, art. L. 300-1 nouveau*). Ce texte, sans doute inspiré de modèles étrangers et, notamment, du *Homeless Housing Act* anglais(4), a été modifié par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et, surtout, a donné lieu à des dispositions réglementaires dont le nombre impressionnant de retouches pourrait donner le vertige.

2. - **Le DALO, une notion juridique tautologique ?** - Tout véritable droit subjectif suppose, *per se*, la possibilité pour son titulaire de le faire respecter et appliquer en allant, si nécessaire, devant les tribunaux et c'est justement pour décrire cette situation que l'on parle d'opposabilité du droit. « La notion de droit opposable (...) est en ce sens tautologique, dans la mesure où tout droit est par nature opposable » (5). On a même parlé de « barbarisme » qui traduirait « une pénétration de la vulgate des médias et des politiques dans le droit pour frapper les esprits de la société civile » (6). Le qualificatif « opposable » serait ainsi pris davantage dans un sens sociologique que dans un sens strictement juridique puisque la « loi ne confère aucunement à tous les citoyens un droit subjectif à disposer d'un logement »(7). Il reste, malgré ces réserves terminologiques, que l'emploi de la notion de « droit au logement opposable » traduit indéniablement la volonté du législateur de 2007 d'opérer un saut qualitatif dans la mise en œuvre de ce droit fondamental en le rendant plus effectif,

en le faisant passer du statut de « faux droit »(8) à celui de « véritable droit » (9). Il s'agit, désormais, de le garantir, non plus par une simple « *aide (financière) de la collectivité* » (10), mais par une véritable exécution en nature (11). « De simple droit programmatique, il est désormais juridictionnellement contraignant » (12), même si le législateur n'est pas allé jusqu'à exiger que « l'État réponde de sa carence en payant un logement au demandeur refusé par les bailleurs sociaux pour raison de logement indisponible » (13). Il s'avère, en effet, que, « derrière la bannière séduisante d'un droit au logement opposable, se tient plus prosaïquement une procédure administrative assortie d'un recours *ad hoc* » puisque « la prérogative ouverte se résume à l'aptitude à se prévaloir en justice d'une réglementation (14).

3. - **Domaine *ratione personae* du dispositif : bénéficiaires du DALO.** - « Droit réservé à une certaine classe de la population » (15), le droit à un logement décent et indépendant n'est garanti par l'État qu'à des personnes répondant à des conditions strictes (*CCH, art. L. 300-1, al. 1er*). Il faut, *primo*, être une personne physique ; il faut, *secundo*, résider de façon régulière sur le territoire français dans les conditions de permanence définies par les articles R. 300-1 et R. 300-2 du Code de la construction et de l'habitation (ainsi, les étrangers doivent être titulaires d'un droit ou d'un titre de séjour compris dans la liste réglementaire, d'où l'exclusion des personnes « sans-papiers » ou seulement détentrices de certaines cartes de séjour temporaires) ; il faut, *tertio*, ne pas être en mesure d'accéder à un logement décent et indépendant par ses propres moyens ou de s'y maintenir (il s'agit, en d'autres termes, d'être éligible à un logement locatif social).

4. - **Domaine *ratione rei* du dispositif : immeubles visés.** - L'article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation compte parmi les « *dispositions générales relatives aux politiques de l'habitat* » et figure, plus globalement, dans un livre relatif aux aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat ainsi qu'à l'aide personnalisée au logement. Le DALO n'est donc pas limité aux seules habitations à loyer modéré (parc public) puisqu'il est extensible au parc privé (16) et, notamment, aux logements locatifs conventionnés bénéficiant d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat.

5. - **Recours à double détente.** - Dans son domaine d'application textuellement défini (17), le DALO s'exerce, selon l'article L. 300-1, alinéa 2, du Code de la construction et de l'habitation, par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code. Il s'agit là d'un dispositif complexe (qui comporte, ça et là, des règles spécifiques à l'Île-de-France) dont la présente étude a pour objet d'analyser, sans prétention d'exhaustivité, les aspects généraux les plus marquants.

1. Mise en œuvre administrative du DALO : recours amiable (*CCH, art. L. 441-2-3 et R. 441-13 et s.*).

6. - **Institution de la commission départementale de médiation.** - Dans chaque département, il est institué, auprès du préfet, une ou plusieurs commissions de médiation dont la composition, l'organisation, le fonctionnement et le statut sont déterminés par les articles L. 441-2-3 et R. 441-13 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (l'existence de ces commissions remonte à la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 mais la loi du 5 mars 2007 a, entre autres innovations, imposé leur création dans chaque département avant le 1er janvier 2008).

7. - **Saisine de la commission de médiation.** - Il résulte de l'article L. 441-2-3, II, du Code de la construction et de l'habitation que la commission de médiation peut être saisie d'une demande de **logement** (un demandeur ne pouvant saisir qu'une seule commission) selon trois modalités dont la première (ouverte à tous les demandeurs satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un

logement locatif social) est, à la différence des deux autres (ouvertes aux demandeurs prioritaires), soumise à une condition de délai :

- d'abord, dans un **délai raisonnable** déterminé par un arrêté du préfet au regard des circonstances locales (*CCH, art. L. 441-1-4*), par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement ;
- ensuite, **sans condition de délai**, lorsque le demandeur, de bonne foi (d'après les critères posés par *CCH, art. R. 441-14-1*, est dépourvu de logement (sans-abri), menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logé dans des locaux impropre à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- enfin, toujours **sans condition de délai**, lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du Code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

Notons, en outre, que la commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement (**demande d'hébergement**), un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande (*CCH, art. L. 441-2-3, III*).

8. - Sort de la demande de *logement* : décision de classement de la commission de médiation et office du préfet. - Dans un délai de trois mois ou, dans certains cas particuliers, de six mois à compter de la réception de la demande (*V. CCH, art. R. 441-15*), la commission de médiation doit désigner les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence (elle peut aussi faire toute proposition d'orientation des demandes qu'elle ne juge pas prioritaires) et transmettre leur liste au représentant de l'État dans le département (mais, si la commission estime que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle doit transmettre au préfet cette demande pour laquelle doit être proposé un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale). Le préfet doit alors, après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale, définir le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés, fixer le délai dans lequel le demandeur doit être logé et demander à un organisme bailleur social d'accorder un logement adéquat audit demandeur (il peut, néanmoins, proposer au demandeur un logement « *conventionné* » dans le cadre de *CCH, art. L. 321-8* dès lors que le bailleur s'est engagé sur des conditions spécifiques d'attribution ou que le logement est donné à bail à un organisme public ou privé dans les conditions prévues à l'article L. 321-10). Mais, en cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, l'autorité préfectorale doit procéder à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits ou quotas de réservation (sachant que, lorsque ces droits ont fait l'objet d'une délégation dans les conditions prévues au *CCH, art. L. 441-1*, le préfet doit demander au délégataire – maire ou président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat – de procéder à la désignation et, le cas échéant, à l'attribution du

logement dans un délai qu'il détermine). Si l'organisme fait obstacle à la mise en œuvre de ces attributions, le préfet doit alors, après tentative de conciliation suivie au besoin d'une mise en demeure, désigner, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées, dans le respect des conventions de réservation de logements régulièrement signées (*CCH, art. L. 441-1-3, al. 3*).

9. - Sort de la demande d'hébergement : décision de classement de la commission de médiation et office du préfet. - Dans un délai qui ne peut dépasser six semaines (*CCH, art. R. 441-18*), la commission de médiation doit transmettre au représentant de l'État dans le département la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et préciser, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires. Ainsi, le préfet doit proposer, dans un délai maximum de six semaines ou, si la commission préconise un accueil dans un logement de transition ou dans un logement-foyer, de trois mois à compter de la décision de la commission (*CCH, art. R. 441-18*), une place dans une structure appropriée aux personnes désignées par la commission de médiation.

2. Mise en œuvre contentieuse du DALO : recours juridictionnel (*CCH, art. L. 441-2-3-1, R. 441-16-1 et s.*).

10. - Recours en cas de carence des pouvoirs publics. - L'une des très grandes nouveautés apportées par la loi du 5 mars 2007 consiste en l'ouverture d'un recours contentieux au demandeur de logement (*CCH, art. L. 441-2-3-1, I et III*) ou d'hébergement (*CCH, art. L. 441-2-3-1, II*) en l'absence de commission de médiation dans le département ou lorsque l'intéressé, pourtant déclaré prioritaire par une telle commission, se heurte à la carence des pouvoirs publics (sachant que les règles applicables au recours relatif à une demande d'hébergement sont, *mutatis mutandis*, les mêmes que celles – exposées ci-après – régissant le recours relatif à une demande de logement). Il convient ainsi de ne pas confondre ce type de recours spécial avec l'éventuel recours pour excès de pouvoir, non spécifié par les textes, que le demandeur qui n'a pas été classé prioritaire serait tenté d'exercer, dans les conditions du droit commun du contentieux administratif, contre l'avis défavorable de la commission de médiation (18).

11. - Cas d'ouverture. - Le demandeur qui, d'une part, a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et, d'autre part, n'a pas reçu, dans le délai de trois mois ou, dans certains cas, de six mois à compter de la décision de ladite commission, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut, dans le délai prévu à l'article R. 778-2, alinéa 1er, du Code de justice administrative, introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement. Mais, en l'absence de commission de médiation dans le département, le demandeur peut exercer le recours contentieux si, après avoir saisi le représentant de l'État dans le département, il n'a pas reçu une offre tenant compte de ses besoins et de ses capacités dans le délai de trois mois (*CCH, art. L. 441-2-3-1, I, al. 4*). Dans tous les cas, le recours est ouvert à compter du 1er janvier 2012 aux personnes dont la demande de logement est soumise à une condition de délai(19) et à compter du 1er décembre 2008 à celles dont la demande n'est pas soumise à une telle exigence(20).

12. - Procédure administrative d'urgence. - Sachant que le recours contentieux est présenté, instruit et jugé dans les conditions prévues aux articles L. 778-1 et R. 778-1 et suivants du Code de justice administrative (*CCH, art. R. 441-18-3*), il appartient au président du tribunal administratif

ou au magistrat désigné par lui de statuer en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, sans conclusions du commissaire du gouvernement. Il peut, néanmoins, y avoir renvoi à une formation collégiale et, dans ce cas où la juridiction ne statue plus à juge unique, l'intervention à l'audience du commissaire du gouvernement est requise.

13. - Exécution en nature grâce à des pouvoirs d'injonction et d'astreinte. - Lorsque le juge administratif constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, il doit ordonner le logement ou le relogement de celui-ci par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte (une alternative à cette solution se trouve, néanmoins, dans la possibilité offerte au juge d'ordonner l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale). Le montant de l'astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation(21)et son produit est versé au fonds régional d'aménagement urbain visé à l'article L. 302-7 du Code de la construction et de l'habitation ou, dans les départements d'outre-mer, au fonds régional d'aménagement foncier et urbain visé à l'article L. 340-2 du Code de l'urbanisme.

14. - Heurs et malheurs du DALO. -Le logement, par son importance socio-économique incontestable, a presque toujours préoccupé les pouvoirs publics au point qu'il semble exister une inflation du droit en la matière. Force est ainsi de constater, notamment, la diversité des textes et, en outre, la récurrence des réformes (qui sont parfois en synchronie avec l'alternance des majorités parlementaires). L'adoption très rapide et largement médiatisée, à l'unanimité des suffrages exprimés (l'opposition s'étant abstenu et aucun recours n'ayant été déposé devant le Conseil constitutionnel), de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable constitue, sans aucun doute, une énième illustration de cette tendance. Votée sans coup férir (puisque, comme l'a rappelé M. Martin, « personne n'osa voter contre ») et lancée dans un contexte socio-économique particulièrement tendu, cette « loi réactionnelle » (22) a déjà fait couler beaucoup d'encre et, à coup sûr, en fera encore couler puisque toutes les difficultés de mise en œuvre du dispositif sont loin d'être aplanies (23). Le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO redoutait ou présageait, dans son tout premier rapport datant d'octobre 2007, un déferlement des recours. Pourtant, il ne semble pas y avoir eu, pour l'instant, un véritable afflux de demandes devant les commissions de médiation même si une jurisprudence administrative, francilienne pour l'essentiel, a déjà vu le jour et suscité un raz de marée doctrinal(24) . Ne faudrait-il pas voir dans cette « retenue » des justiciables une frilosité devant la justice ou, plutôt, une forme de réalisme des « mal-logés » qui, malgré leur nombre et les démarches incitatives menées par les groupements associatifs, rechigneraient à s'engager dans des procédures complexes et, peut-être, illusoires pour eux ? On peut, en effet, douter de l'efficacité réelle – et, donc, de l'intérêt – des recours institués d'autant plus que, selon un commissaire du gouvernement près le tribunal administratif de Paris, « une judiciarisation excessive et inefficace de ces questions, liée à la médiatisation mal maîtrisée de certains dossiers présentés comme emblématiques, n'engendrerait (...) à terme qu'une certaine forme de désillusion et ne contribuerait ni à la résolution de la crise du logement, ni au rayonnement de la juridiction administrative »(25) . D'ailleurs, le manque de traduction réelle du dispositif a déjà été dénoncé par le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport d'évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable. On peut y lire, en effet, qu'il y a un « manque d'impact de la condamnation de l'État », que « les injonctions prononcées par le juge restent de peu d'effet » et que « le versement par l'État d'une somme, accordée par le tribunal administratif, à un fonds géré par l'État constitue certes une stigmatisation de l'action d'un préfet, qui n'a pas toujours les moyens de faire davantage, mais conserve un caractère symbolique plus

qu'opératoire » (26). Il s'ensuit, semble-t-il, que « le droit au logement ne sera une réalité tangible pour les déshérités que le jour où l'obligation de l'État devra s'exécuter en argent et à leur profit et non en nature » (27). Mais il ne s'agit là, sans doute, que d'un vœu pieux ainsi voué à rester dans l'empyrée d'autant plus que, s'il venait à être exaucé, il y aurait un risque réel de faire du DALO un simple instrument juridique pour la défense d'intérêts mercantiles. ▪

Mots clés : Droit au logement opposable.

Notes :

- (1) *J. Carbonnier, Droit civil, T. 2, La famille, l'enfant, le couple : PUF, coll. Thémis, 21e éd. 2002, p. 508.*
- (2) *Cons. const., déc. 19 janv. 1995, n° 94-359 DC : JO du 21 janv. 1995, p. 1166. – Cons. const., déc. 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC : JO du 14 déc. 2000, p. 19840.*
- (3) *L. n° 89-462, 6 juill. 1989, art. 6, al. 1er.*
- (4) *V. S. Menu, DALO. La mise en œuvre du droit opposable au logement : Territorial Éditions, 2008, p. 81 et s.*
- (5) *M. Fabre-Magnan, Introduction au droit : PUF, Que sais-je ? 2010, p. 21.*
- (6) *R. Martin, Droit au logement opposable : Ann. loyers, 2007, p. 503 et s., spéc. n° 13.*
- (7) *B. Mallet-Bricout, Droits fondamentaux : vrai ou « faux droit » au logement opposable ? : Dr. et patrimoine 2008, n° 168, p. 84-85.*
- (8) *V. B. Mallet-Bricout, article préc., p. 84.*
- (9) *S. Rullac, Le droit au logement opposable et l'hébergement social : analyse sociojuridique d'une loi réactionnelle : Rev. dr. soc. 2010, p. 806.*
- (10) *L. n° 90-449, 31 mai 1990, art. 1er.*
- (11) *V. R. Martin, article préc., spéc. n° 13.*
- (12) *R. Graëffly, La mise en œuvre du droit au logement opposable : premier bilan : RD sanit. soc. 2009, p. 741 et s., spéc. p. 742.*
- (13) *A.-M. Sollier, Panorama du logement social après la loi « MOLLE » : JCP N 2009, 1130, spéc. n° 126.*
- (14) *C. Wolmark, L'opposabilité du droit au logement : D. 2008, chron. p. 104 et s., spéc. p. 106.*
- (15) *R. Martin, article préc., spéc. p. 507.*
- (16) *V. R. Graëffly, article préc., spéc. p. 743.*
- (17) *V. supra n° 3 et 4.*
- (18) *V. TA Paris, ord. réf., 20 mai 2008, n° 807829/9/1, F. et Assoc. Droit au logement-Paris et ses environs : JCP G 2008, II, 10119 ; JCP A 2008, 2138, note F. Roussel ; RD imm. 2008, p. 332, note F. Zitouni ; RJPF sept. 2008, p. 13, note E. Putman. – Adde jurisprudence citée par R. Graëffly, article préc., p. 748 et 749. – F. Zitouni, Droit au logement opposable : entre gestion de crise et régulation des rapports de solidarité : JCP A 2009, 2095.*
- (19) *V. supra n° 7.*
- (20) *V. supra n° 7.*
- (21) *V. CE, avis, 2 juill. 2010, n° 332825, Maache : JurisData n° 2010-010604 ; JCP A 2010, 2305, note F. Zitouni.*
- (22) *S. Rullac, article préc., p. 806.*
- (23) *V. CESE, Rapp., Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable : Les éd. Journaux officiels, 2010.*

(24) V. F. Zitouni in *JCP A* 2009, 2095, article préc., spéc. n° 2. – R. Graëffly, article préc., spéc. p. 750. – A.-M. Sollier in *JCP N* 2009, 1130, article préc., spéc. n° 136. – S. Deygas, *Mise en œuvre des pouvoirs d'injonction du juge dans le domaine du droit au logement opposable : Procédures 2009*, comm. 128.

(25) F. Roussel, *Le juge administratif et la loi DALO : première décision, première suspension... premières illusions ?* : *JCP G* 2008, 10119, spéc. p. 43 ou *JCP A* 2008, 2138, spéc. p. 34.

(26) CESE, *op. cit.*, p. 8.

(27) A.-M. Sollier in *JCP N* 2009, 1130, article préc., spéc. n° 136.