



Lexbase Hebdo édition publique n°464 du 22 juin 2017

[Habitat-Logement] Jurisprudence

Office du juge saisi par un demandeur "DALO" déclaré non prioritaire par la commission de médiation

N° Lexbase : N8887BW3



par Victoire de Bary, Avocat associé, Océan Avocats

Réf. : CE 4^e et 5^e ch. — r., 24 mai 2017, n° 396 062, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A6013WEG)

Dans un arrêt rendu le 24 mai 2017, la Haute juridiction administrative a jugé qu'il appartient à la commission de médiation, qui, pour instruire les demandes qui lui sont présentées en application du II de l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation (N° Lexbase : L7688LCQ), peut obtenir des professionnels de l'action sociale et médico-sociale, au besoin sur sa demande, les informations propres à l'éclairer sur la situation des demandeurs, de procéder, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à un examen global de la situation de ces derniers au regard des informations dont elle dispose, sans être limitée par le motif invoqué dans la demande, afin de vérifier s'ils se trouvent dans l'une des situations envisagées à l'article R. 441-14-1 de ce code (N° Lexbase : L7692LCU) pour être reconnus prioritaires et devant être relogés en urgence.

La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est considérée comme un objectif à valeur constitutionnelle.

Dans la continuité de cet objectif, le législateur n'a pas institué un droit fondamental au logement mais l'a rendu "opposable" à l'Etat dans une loi du 5 mars 2007 (loi n° 2007-290, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale N° Lexbase : L5929HU7), dite loi "DALO".

C'est ainsi que l'article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation (N° Lexbase : L8284HWQ) garantit "*le droit à un logement décent et indépendant*" à toute personne résidant sur le territoire français de façon régulière n'étant pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Dans la loi "DALO", l'opposabilité du droit au logement est circonscrite aux rapports entre les individus et l'Etat et se traduit par une obligation à la charge de ce dernier.

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 1er juillet 2016 (CE 4° et 5° ch. — r., 1er juillet 2016, n° 398 546, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A1908RWL) a rappelé que, *"pour assurer l'effectivité du droit au logement, l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation crée des commissions de médiation qui peuvent être saisies, sous certaines conditions, par toute personne qui n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent et indépendant"*.

Des recours gracieux et contentieux peuvent être introduits par les demandeurs afin d'obtenir la réalisation effective de leur droit en cas de rejet de leur demande par ladite commission ou de carence de la puissance publique à leur proposer un logement correspondant à leurs besoins et capacités, dès lors qu'ils remplissent les critères de reconnaissance au titre du droit au logement opposable.

La loi "DALO" ne prévoyant aucun recours spécifique contre les décisions des commissions de médiation, les juridictions administratives ont admis qu'un contrôle de plein contentieux était recevable.

Dans un premier temps, le juge a considéré ne pouvoir contrôler la légalité de cette décision que sur le fondement des dispositions relatives au DALO et devoir nécessairement se cantonner au cas d'erreur.

Ainsi, dans un avis du 21 juillet 2009 (CE, avis, 21 juillet 2009, n° 324 809 N° Lexbase : A1137EKC), le Conseil d'Etat a indiqué que, *"eu égard à la nature de son office, il n'appartient pas au juge saisi en vertu des dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation d'apprécier la légalité des décisions départementales de médiation, tant à la demande de l'administration qu'à celle du demandeur de logement ou d'hébergement. Il doit s'assurer, en revanche, avant d'ordonner le logement, le relogement ou l'hébergement de l'intéressé :*

— dans le cas d'une décision de la commission départementale de médiation reconnaissant un droit à un hébergement : que la demande de l'intéressé a été reconnue comme prioritaire par la commission et que ne lui a pas été proposée une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale :

— dans le cas d'une décision de la commission départementale de médiation reconnaissant un droit à un logement : que la demande de l'intéressé a été reconnue comme prioritaire et devant être satisfaite d'urgence par la commission et que ne lui a pas été offert un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités définis par la commission.

Toutefois, il n'y a pas matière à ordonner le logement, le relogement ou l'hébergement de l'intéressé lorsque l'administration apporte la preuve que l'urgence a complètement disparu".

Dans l'arrêt rapporté, le Conseil d'Etat va plus loin et modifie son analyse quant à la nature de son office.

En effet, à l'occasion d'un recours contre une décision de rejet d'une demande de reconnaissance de priorité, il a jugé que l'examen auquel devait procéder la commission devait être global et que la juridiction administrative, saisie à l'encontre de la décision ne procédant pas à un tel examen, exerçait en qualité de juge de l'excès de pouvoir et pouvait dès lors ordonner le logement, le relogement ou l'hébergement.

Ainsi, après avoir rappelé que la commission de médiation procède *"sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à un examen global de la situation de ces derniers au regard des informations dont elle dispose, sans être limitée par le motif invoqué dans la demande, afin de vérifier s'ils se trouvent dans l'une des situations envisagées [...] pour être reconnus prioritaires et devant être relogés en urgence"*, le Conseil d'Etat retient que *"le demandeur qui forme un recours pour excès de pouvoir contre la décision par laquelle la commission de médiation a refusé de le déclarer prioritaire et devant être relogé en urgence peut utilement faire valoir qu'à la date de cette décision, il remplissait les conditions pour être déclaré prioritaire sur le fondement d'un autre alinéa [...] que celui qu'il avait invoqué devant la commission de médiation"*.

Bien plus, le Conseil d'Etat a retenu *"qu'il peut également présenter pour la première fois devant le juge de l'excès de pouvoir des éléments de fait ou des justificatifs qu'il n'avait pas soumis à la commission, sous réserve que ces éléments tendent à établir qu'à la date de la décision attaquée, il se trouvait dans l'une des situations lui permettant d'être reconnu comme prioritaire et devant être relogé en urgence"*.

Et surtout, il retient que ces éléments peuvent avoir été établis postérieurement à la date à laquelle la commission a statué pour autant qu'ils établissent un état de fait existant à ladite date. Enfin, dans cette même décision, riche en enseignements, le Conseil indique que, *"lorsqu'un demandeur bénéficiant d'un logement dans le parc social invoque le premier alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation pour être reconnu prioritaire en vue d'être relogé en urgence dans un autre logement social, en se bornant à faire valoir qu'il n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement social locatif dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4, la commission de médiation peut se fonder, pour refuser de le déclarer prioritaire, sur la circonstance qu'il ne justifie pas de motifs sérieux de vouloir quitter le logement social qu'il occupe"*.

Par cette décision, le Conseil d'Etat a donc précisé quel devait être le rôle des commissions de médiation dans l'instruction des demandes de logement au titre du DALO, mais également quel est son rôle dans le contrôle de l'action de ces commissions.

Désormais, les commissions de médiation doivent procéder à un examen global de la situation des demandeurs et procéder à une véritable enquête.

N'étant pas limitées par le motif invoqué dans la demande, les commissions doivent vérifier si les autres situations envisagées par le Code de la construction et de l'habitation pour être reconnu prioritaire ne sont pas constituées.

La commission de médiation ne doit pas se contenter d'examiner les moyens avancés par le demandeur, mais doit, au contraire, procéder à une étude exhaustive de la situation.

Pour ce faire, et en vertu de l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation, les commissions peuvent obtenir des professionnels de l'action sociale et médico-sociale les informations propres à l'éclairer sur la situation des demandeurs.

Toutefois, il n'y a pas d'obligation -jusqu'à présent— de recueillir ces informations (CE, 27 juillet 2016, n° 388 029 N° Lexbase : A0082RYP). On peut cependant se demander si l'arrêt commenté ne va pas changer la donne et si le Conseil d'Etat ne va pas finir par imposer aux services en charge de l'action sociale et médico-sociale l'obligation de transmettre les informations aux commissions.

Par ailleurs, le Conseil admet que des éléments nouveaux peuvent être invoqués pour la première fois devant le juge, en ce compris des éléments postérieurs à la décision litigieuse.

Or, dans le cadre d'un recours désormais considéré comme de l'excès de pouvoir, il est surprenant de voir le Conseil d'Etat accepter que la légalité d'un acte soit appréciée sur la base d'éléments qui lui sont postérieurs alors que, de tout temps, il a été jugé que -dans un tel cadre— la légalité de l'acte s'apprécie à la date de son édicition (CE Sect., 22 juillet 1949, Société des automobiles Berliet, Rec. p. 264), ce qui interdit de soulever des motifs postérieurs à l'acte contesté.

Ce faisant, le Conseil d'Etat permet aux demandeurs DALO qui agissent souvent seuls au stade de la commission de médiation, d'étendre leurs demandes lors de la saisine du tribunal par le biais d'un avocat.

Rien n'interdira d'ailleurs aux demandeurs de faire établir, même plusieurs mois après la décision de la commission de médiation, un rapport relatif à l'indécence du logement loué dès lors qu'ils seront en mesure de prouver que cette situation existait déjà lorsque la commission s'est prononcée.

Par cette décision, le Conseil d'Etat vise à assurer un peu plus l'effectivité juridique du droit au logement en imposant aux commissions un vrai devoir d'enquête et en se donnant un peu plus de moyens de contrôle sur les décisions rendues par ces commissions.

Alors que les évaluations faites quant à l'application de la loi "DALO" restent assez réservées sur l'effectivité du dispositif, espérons que cette jurisprudence n'augmentera pas démesurément le nombre de personnes reconnues prioritaires.

En effet, malgré la modification de la réglementation relative aux obligations des communes en matière de logement social, le parc social reste très insuffisant face à la montée des situations de précarité et, surtout, les commissions sont déjà débordées dans les départements soumis à de fortes tensions en matière de logement.

Au-delà de la problématique spécifique du droit au logement opposable, cette décision s'inscrit dans le processus de mutation profonde du recours pour excès de pouvoir qui tend à se transformer en un recours de plein contentieux objectif.