

**Droit au logement opposable : le contentieux du relogement**  
**Analyse de la jurisprudence des tribunaux administratifs (janvier 2009 / février 2013)**  
**Augustin Chomel, directeur de l'ADIL de l'Hérault, Christine Mula, juriste, responsable de la cellule**  
**instruction DALO pour la commission de médiation de l'Hérault**  
**Février 2013**

*« Le recours contentieux spécifique devant le tribunal administratif est ouvert au demandeur reconnu prioritaire et auquel aucune offre de logement n'a été faite dans le délai de trois ou six mois imparti au Préfet, ou qui a reçu une offre qu'il estime inadaptée à ses besoins et à ses capacités. Ce recours consiste pour le requérant à obtenir la condamnation de l'Etat à assurer le logement ou le relogement, éventuellement sous astreinte. »*

Motifs et environnement de l'étude pour l'Adil : L'Adil de l'Hérault a réalisé cette analyse juridique sur le contentieux du relogement DALO à partir de l'examen de la jurisprudence des tribunaux administratifs et de décisions rendues en 2009 et 2010. Il s'agit d'un thème récurrent **dans ce département** puisque **prés d'un demandeur reconnu prioritaire DALO sur quatre refuse l'offre de logement proposée.**

**1) L'Etat est ainsi soumis à une obligation de résultat pour le relogement des personnes reconnues prioritaires et il se voit condamné par le juge administratif :**

En application de l'article L.441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation, l'Etat est tenu d'assurer le logement ou le relogement des personnes dont la demande a été considérée comme prioritaire et urgente par la commission de médiation. **Le juge administratif a, dès ses premières décisions, posé le « principe d'une obligation de logement ou de relogement de résultat à la charge de l'Etat sans possibilité d'exonération.»**

Le juge refuse de prendre en compte les arguments de l'Etat tels que : le contexte locatif, « le fait que le Préfet déclare avoir pris toutes les mesures possibles », ou encore l'absence de logements locatifs disponibles (TA de Paris, 5.2.09, n° 0818813, TA de Montpellier, 11.3.09, n° 0900717). De même, sont repoussées les raisons suivantes alléguées par l'Etat: « la circonstance que la décision d'attribution d'un logement appartienne aux commissions d'attribution » ou le risque de trouble à l'ordre public (TA de Montpellier, 29.4.09, n° 0901169), ou encore la méfiance des bailleurs envers une famille endettée auprès d'eux et le refus d'accorder le concours de la force publique à l'expulsion (TA de Grenoble, 29.4.09, n° 0901218).

**« A cet égard, une décision récente du Conseil d'Etat précise "que les dispositions de l'article L.441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation, éclairées par les travaux parlementaires qui ont précédé leur adoption, font peser sur l'Etat, désigné comme garant du droit au logement opposable, une obligation de résultat » ;** ainsi la « proposition par le Préfet de la candidature du demandeur reconnu prioritaire à une société d'HLM pour un logement correspondant à ses besoins et capacités, alors même qu'elle atteste des diligences effectuées, ne peut(-elle) en l'absence de l'intervention d'un accord effectif de l'organisme, s'analyser comme constituant une offre de logement au sens des dispositions de l'article L.441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation" (CE, 15.2.13, n° 336006). »

Par contre, « le droit au logement opposable (...) ne permet pas au demandeur d'exiger d'être logé là où il le souhaite : "considérant qu'il résulte toutefois des dispositions du code de la construction et de l'habitation susmentionnées que les personnes dont le logement a été déclaré prioritaire par la commission de médiation **ne sont en droit d'obtenir qu'une offre de logement correspondant à leurs besoins et capacités et non à leurs souhaits**" (TA de Rennes, 28.10.10, n° 1003) ».

**2) La notion d'offre adaptée aux besoins et aux capacités du demandeur prioritaire : la position des juges administratifs**

« De façon assez schématique, on peut classer les motifs de refus dans deux catégories :

- ceux qui n'ont pas été retenus par le juge administratif comme légitimes : ce sont le quartier ou l'environnement du logement proposé au ménage, le désir de rester dans son cadre actuel pour conserver son réseau social ou familial ; de plus, le montant excessif du loyer du logement proposé par le bailleur HLM est rarement admis ;

- ceux qui peuvent être retenus comme légitimes en fonction des circonstances de l'espèce : la santé, la configuration ou l'inadaptation du logement, la scolarité des enfants et les motifs liés à l'emploi. »

**Les motifs liés au quartier ou à l'environnement du logement propose ne justifient pas le refus d'une offre de logement :**

■ **L'insécurité du quartier n'est pas un motif légitime de refus de l'offre de logement** : aussi le requérant ne peut-il "utilement se prévaloir de la situation du logement qui lui a été proposé, dans un quartier qu'il estime hostile" (TA de Nîmes, 26.8.10, n° 1001850). De surcroît, dans une « affaire où le requérant faisait valoir qu'il avait refusé le logement proposé au motif que lui-même et sa famille avaient été victimes, lors de la visite du logement, d'une agression à l'extérieur de l'immeuble », le juge s'est-il prononcé en ces termes : "qu'un tel incident, pour regrettable qu'il soit, ne peut, alors qu'il est constant que le logement qui lui a été proposé est adapté à sa situation familiale et à ses capacités, fonder valablement le refus opposé par M. Z... à la proposition qui lui a été faite" (TA de Montpellier, 11.3.10, n° 10603). »

■ **Les bruits du quartier, l'état de l'immeuble et son environnement n'ont pas été considérés comme des motifs légitimes de refus de l'offre de logement** : « Dans une affaire où le requérant invoquait la circulation ainsi que le bruit environnant lié à la proximité d'un café-concert, le juge a considéré que *"nonobstant le jeune âge de ses enfants, de tels motifs ne peuvent qu'être regardés comme de pures convenances personnelles"* (TA de Montpellier, 17.12.10, n° 1002505). Dans une autre espèce, où le requérant faisait valoir les pannes de l'ascenseur de l'immeuble, l'état dégradé des parties communes et la présence de nombreuses personnes désœuvrées dans le hall, le juge a retenu qu'il *"ne résulte pas de la visite des lieux que ces allégations soient de nature à établir le bien fondé de leurs allégations ; que la circonstance, à la supposer même établie, que la cage de l'escalier de l'appartement qui leur a été proposé ait fait l'objet d'un nettoyage ou que les abords aient fait l'objet de travaux de reprise, ne sont pas de nature à établir que le logement en cause ne répondrait pas aux besoins de la famille, au sens des dispositions de l'article L.441-2-2-1 du Code de la construction et de l'habitation ; qu'il en résulte que la requête de M. ... doit être rejetée"* (TA de Toulon, 21.4.09, n° 0900109). »

**Le souhait de vouloir rester dans son environnement actuel pour conserver son réseau social et familial n'est pas un motif légitime de refus** : ainsi « dans une affaire où le logement proposé se situait à Prémian, commune située à 125 kilomètres de Montpellier, la requérante justifiait (-elle) son refus en invoquant le trop grand éloignement de cette commune par rapport à Montpellier où elle-même et les membres de sa famille étaient établies depuis plusieurs années. Pour le juge administratif, un tel motif *"pour compréhensible qu'il soit, ne peut, en l'absence de circonstances particulières non établies ni même alléguées en l'espèce, être réputé reposer sur un motif légitime"* (TA de Montpellier, 17.2.10, n° 095556). »

**Le motif fondé sur le montant excessif du loyer du logement proposé constitue rarement un motif légitime** : « dans ce cas, le juge recherche ce que représente le taux d'effort du ménage par rapport au montant du loyer du logement proposé. Dès lors que celui-ci ne dépasse pas un tiers environ des revenus de la famille, il estime que le loyer est adapté aux capacités du requérant. Ainsi, dans une affaire où le requérant avait refusé le logement proposé au motif que le loyer était trop élevé, le juge a considéré "qu'un tel motif ne peut être regardé comme légitime dès lors qu'il n'est pas contesté que le loyer résiduel demeurant à sa charge, une fois déduit le montant de l'allocation logement, n'excède pas le tiers de ses ressources" (TA Montpellier, 30.9.09, n° 0901169). »

**Les problèmes de santé peuvent légitimer le refus d'une offre de logement s'ils nécessitent un suivi médical particulier :**

■ **L'éloignement des établissements de soins ou la nécessité de résider à proximité** : « s'agissant du motif de l'éloignement des établissements de soins, le juge a relevé dans une espèce où la requérante invoquait notamment son état de santé pour justifier son refus à la proposition de logement, qu'elle *"n'établit pas que la localisation du logement qui lui était proposé aurait été trop éloignée des établissements de soins ou d'exams dans lesquels elle est médicalement suivie"* (TA de Melun, 10.6.10, n° 1002099). »

■ **La nécessité d'un suivi médical régulier** : « quant au motif lié à la nécessité d'un suivi régulier au plan médical, il a été jugé dans une affaire où le requérant avait refusé le logement proposé qui se situait à St Pons de Thomières en invoquant notamment l'état de santé d'une de ses filles, *"que de tels motifs ne peuvent être*

regardés comme légitimes dès lors, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que l'état de santé de la jeune N... ne nécessite pas de suivi médical particulier, si ce n'est une visite de contrôle d'ici un an au service de chirurgie viscérale pédiatrique de CHU de Montpellier" (TA de Montpellier, 17.12.09, n° 092819). En **sens inverse**, dans une autre affaire où le requérant a refusé une proposition de logement situé à plus de 80 kilomètres de Montpellier au motif que deux de ses enfants souffraient d'un grave handicap visuel et étaient suivis au sein d'une structure médicalisée à Montpellier, le juge a considéré que le refus reposait sur un motif légitime (TA de Montpellier, 17.2.09, n° 10162). »

**Les refus fondés sur la configuration ou l'inadaptation du logement ne sont admis qu'en cas d'incompatibilité avec une situation de handicap :**

■ **L'agencement, la taille ou la conception du logement :** « s'agissant de la taille du logement proposé, on peut citer à titre d'exemple, une affaire où le requérant avait refusé un logement de type F5 au motif "de l'inadaptation du logement aux conditions d'habitabilité et d'intimité de sa famille". Le juge a considéré "que le requérant ne peut utilement invoquer la surface de chaque chambre, seule la surface du logement pouvant être pris en compte ; que, dès lors, les motifs invoqués par le requérant pour refuser l'attribution du logement apparaissent de pures convenances personnelles" (TA de Montpellier, 2.2.11, n° 1002507). »

■ **La prise en compte du handicap :** dans une espèce où le requérant avait refusé une proposition pour un logement situé au 2<sup>ème</sup> étage d'un immeuble dépourvu d'ascenseur, le tribunal administratif de Nice a jugé que le requérant n'avait pas obtenu une offre de logement adapté à ses besoins dès lors qu'en situation "de handicap physique fonctionnel proscrivant la montée et la descente des escaliers" (TA de Nice, 3.11.09, n° 0903324). Par contre, « dans une affaire où le requérant soutenait que le logement proposé situé au 1er étage avec ascenseur "n'est pas adapté à la situation de sa mère invalide à 80%", le juge a considéré que "même si un logement situé au rez-de-chaussée est à l'évidence préférable pour une personne handicapée, la seule circonstance que l'ascenseur est susceptible de panne n'est pas de nature à rendre le logement inadapté dans sa conception, qu'il suit de là que le préfet a rempli son obligation de fourniture de logement" (TA de Montpellier, 19.6.12, n° 1202123). »

**La scolarité et les études des enfants peuvent légitimer le refus d'une offre de logement s'il existe un risque de perturber leurs études :** selon les situations présentées, **le juge prend en compte l'existence d'une offre d'établissements scolaires susceptibles de répondre aux besoins de la famille dans le secteur où se situe le logement proposé et les risques éventuels de perturbation sur la poursuite des études des enfants.** « Ainsi, dès lors que le requérant dispose de la faculté de faire scolariser ses enfants dans un établissement du quartier où se trouve le logement proposé ou dans la commune, voire dans une commune située à proximité et desservie par les transports en communs, le motif de l'éloignement du logement proposé par rapport à l'établissement scolaire actuel n'est pas considéré par le juge comme légitime (TA de Montpellier, 20.1.10, n° 095284). » « En revanche, les risques de perturber la scolarité des enfants peuvent conduire le juge administratif à considérer le refus comme légitime. Il a été ainsi jugé dans une affaire où les trois enfants du requérant poursuivaient des études supérieures à l'université de Montpellier, "que le déménagement de la famille dans la commune où se situe le logement proposé [à 120 kilomètres de Montpellier] serait de nature à compromettre ou, à tout le moins, à perturber fortement la poursuite de leurs études". En conséquence, "la proposition de logement qui a été faite à M. A... ne peut être réputée adaptée aux besoins de sa famille" (TA de Montpellier, 5.5.10, n° 101712). »

**Le motif lié à l'emploi du demandeur ou de son conjoint peut justifier le refus d'une offre de logement :** « Le juge recherche alors si l'emploi invoqué présente un caractère habituel ou régulier et si le déménagement serait susceptible de nuire à l'activité professionnelle du requérant. » Par exemple, « s'agissant du refus motivé par l'éloignement de la commune du lieu d'activité professionnelle, le juge recherche la réalité de l'impossibilité alléguée et notamment si le requérant dispose d'un moyen de transport pour se rendre à son lieu de travail. C'est ainsi que dans une espèce où la commune de situation du logement proposé se situait à une quarantaine de kilomètres de Montpellier et qu'elle était desservie par les transports en communs, le juge

a considéré que *"l'éloignement invoqué ne permet pas de retenir l'impossibilité alléguée"* (TA de Montpellier, 1.12.10, n° 1004104). » « En revanche, dans une espèce où le requérant faisait valoir qu'il commençait à travailler à 7 heures du matin, que la durée du trajet en RER entre Chènevrières-sur Marne et son lieu de travail est trop importante et que son épouse avait une activité de garde des enfants au domicile des particuliers à Vincennes, commune de résidence actuelle, et commençait son travail à 8 heures 30, le tribunal a jugé "que ces éléments ne sont pas contestés par le préfet du Val-de-Marne, qui n'établit ni même n'allègue que les deux villes seraient desservies par un réseau de bus ; (...); que, par suite, il y a lieu d'enjoindre au préfet du Val-de-Marne d'assurer le logement de M. K... et de sa famille" (TA de Melun, 15.1.10, n°0907778). »

### 3) Les conséquences pour l'état de l'absence d'offre de logement :

**L'injonction d'assurer le logement ou le relogement, éventuellement sous astreinte :** « Lorsque le juge constate qu'aucune offre de logement n'a été faite au demandeur ou que l'offre qui lui a été faite n'est pas adaptée à ses besoins et à ses capacités, il prononce la condamnation de l'Etat, éventuellement sous astreinte. » Le « **prononcé de l'astreinte est quasi systématique, car c'est un moyen pour le juge de rappeler à l'Etat son obligation de résultat.** » Si ce n'est que **par exception** (lorsque la proposition de logement n'a pu être faite car le demandeur n'a pas participé à la constitution de son dossier auprès du bailleur désigné par le Préfet), le juge prononce une injonction d'assurer le relogement sans l'assortir d'une astreinte<sup>1</sup> et<sup>2</sup>.

**La responsabilité pour faute ou le contentieux indemnitaire :** « au regard de l'évaluation du préjudice subi, le Tribunal considère que *"l'indemnité susceptible d'être allouée à la victime d'un dommage causé par l'administration a pour seule vocation de replacer la victime dans la situation qui aurait été la sienne si le dommage ne s'était pas produit ; que, si la carence de l'administration à loger les personnes désignées comme prioritaires a pour conséquence de faire persister les conditions de logement prises en considération par la commission de médiation, l'Etat, garant du droit au logement opposable, ne saurait être tenu de réparer l'ensemble des préjudices afférents à cette situation, préexistant à la reconnaissance du droit à un logement décent et indépendant pour les personnes concernées"*(TA de Paris, 17.12.10, n° 1004946 et n° 1001317). Après avoir écarté un certain nombre de moyens invoqués par les requérants, à savoir le fait de poursuivre le bail du logement dont le montant mensuel s'élève à 570 € hors charges ou la nécessité de poursuivre le paiement d'un hébergement coûteux, l'émergence d'un syndrome dépressif aigu qui empêcherait d'exercer toute activité salariée, l'aggravation de l'état de santé des membres de la famille en raison de l'insalubrité du logement, que le tribunal juge insuffisamment établis, il retient au titre du préjudice indemnisable les troubles de toute nature subis dans les conditions d'existence du fait du maintien, en l'espèce pendant plus de deux ans, dans une situation de promiscuité et il évalue le préjudice à 500 € par personne. »

**4) La conséquence d'un refus non légitime pour le demandeur prioritaire : risque de perte du droit au logement et de la bonne foi :** « Dès lors que les motifs de refus invoqués par le requérant pour refuser l'attribution du logement apparaissent pour le juge de pure convenance personnelle ou non légitimes, le Préfet doit être regardé comme ayant offert au requérant un logement tenant compte de ses besoins et capacités et il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'injonction présentée devant le tribunal (par exemple, TA de Montpellier, 1.12.10, n° 1004104). Dans ce cas, le demandeur pourra toujours saisir une nouvelle fois la commission de médiation, mais risque de voir ce nouveau recours rejeté, au motif que "sa bonne foi n'est pas avérée". »

<sup>1</sup> « Il a ainsi été jugé dans l'hypothèse où le requérant n'avait pas produit au bailleur désigné son avis d'imposition sur les revenus, ce qui ne permettait pas à la commission d'attribution des logements de procéder à l'examen du dossier (en ce sens, TA de Montpellier, 29.9.10, n° 1003545) »

<sup>2</sup> Pour plus de renseignements sur les astreintes, voir pages 8 et 9 de l'étude.