



ANIL / AGENCE NATIONALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT



HABITAT ACTUALITÉ

Février
2013

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

SOMMAIRE

Quelques rappels sur le contentieux spécifique du droit au logement opposable.....	3
L'état garant de la mise en œuvre effective du droit au logement opposable.....	3
La notion d'offre adaptée aux besoins et aux capacités du demandeur prioritaire : la position des juges administratifs.....	4
Les motifs liés au quartier ou à l'environnement du logement propose ne justifient pas le refus d'une offre de logement.....	4
■ L'insécurité du quartier n'est pas un motif légitime de refus de l'offre de logement.....	4
■ 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.....	4
Le souhait de vouloir rester dans son environnement actuel pour conserver son réseau social et familial n'est pas un motif légitime de refus.....	5
Le motif fondé sur le montant excessif du loyer du logement proposé constitue rarement un motif légitime.....	5
Les problèmes de santé peuvent légitimer le refus d'une offre de logement s'ils nécessitent un suivi médical particulier.....	5
■ L'éloignement des établissements de soins ou la nécessité de résider à proximité.....	6
■ La nécessité d'un suivi médical régulier.....	6
Les refus fondés sur la configuration ou l'inadaptation du logement ne sont admis qu'en cas d'incompatibilité avec une situation de handicap.....	6
■ L'agencement, la taille ou la conception du logement.....	6
■ La prise en compte du handicap.....	7
La scolarité et les études des enfants peut légitimer le refus d'une offre de logement s'il existe un risque de perturber leurs études.....	7
Le motif lié à l'emploi du demandeur ou de son conjoint peut justifier le refus d'une offre de logement.....	7
Les conséquences pour l'état de l'absence d'offre de logement.....	8
L'injonction d'assurer le logement ou le relogement, éventuellement sous astreinte.....	8
■ Le montant des astreintes.....	9
■ La liquidation de l'astreinte intervient seulement si le demandeur n'a pas reçu de proposition de logement adaptée.....	9
La responsabilité pour faute ou le contentieux indemnitaire.....	9
La conséquence d'un refus non légitime pour le demandeur prioritaire : risque de perte du droit au logement et de la bonne foi.....	10

Quelques rappels sur le contentieux spécifique du droit au logement opposable¹

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.

Il doit être introduit, à peine de forclusion, dans un délai de quatre mois à compter de l'expiration du délai imparti au Préfet (trois ou six mois) pour proposer une offre de logement aux personnes reconnues prioritaires et devant être logées en urgence par la commission de médiation.

Le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

Le requérant doit joindre à sa requête la copie de la décision reconnaissant le caractère prioritaire et urgent de sa demande.

L'état garant de la mise en œuvre effective du droit au logement opposable

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.

Dès les premières décisions, **le juge administratif a posé le principe d'une obligation de logement ou de relogement de résultat à la charge de l'Etat sans possibilité d'exonération.**

C'est ainsi qu'il refuse de prendre en compte le contexte locatif local, 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, 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 le fait que le Préfet fasse état de la méfiance des bailleurs sociaux envers la famille qui a contracté des dettes de loyers auprès d'eux et de son refus d'accorder le concours de la force publique à l'expulsion (TA de Grenoble, 29.4.09, n° 0901218) ne sont pas des motifs d'exonération de l'obligation qui pèse sur l'Etat.

Pour s'acquitter de cette obligation de relogement, il appartient à l'Etat de proposer au demandeur prioritaire un logement adapté à ses besoins et à ses capacités et répondant aux caractéristiques définies par la commission de médiation. Il doit s'agir d'une véritable offre de logement émanant de l'organisme bailleur et non d'un simple positionnement de la candidature du requérant sur un logement.

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 ; que 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, 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).

Rappelons que le droit au logement opposable est un dispositif créé pour traiter des situations urgentes au regard des conditions de non-logement ou de mal logement et 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° 1003484).

Dans l'Hérault, près d'un demandeur sur quatre refuse le logement proposé.

On constate en effet qu'un certain nombre de demandeurs prioritaires refusent le logement proposé pour divers motifs. Dans le département de l'Hérault, la proportion de ceux qui refusent le logement proposé atteint près d'un demandeur prioritaire sur quatre.

¹ (L.441-2-3-1 et R.441-16-1 du Code de la Construction et de l'Habitation).
(R.778-1 à R.778-7 du Code de Justice Administrative).

La question se pose alors au juge saisi d'un contentieux spécifique DALO de décider si le logement proposé était adapté ou non à la situation du requérant et si le refus opposé par le demandeur peut être considéré comme légitime ou non au sens de la loi DALO.

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

Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours contentieux spécifique, il est amené à faire la part des choses entre d'une part, les refus de pure convenance personnelle, qui pour compréhensibles qu'ils puissent être parfois, n'ont pas leur place dans le cadre du droit au logement opposable et, d'autre part, les refus qui reposent sur des motifs légitimes. Par ses décisions, il établit un équilibre entre le besoin de logement des demandeurs reconnus prioritaires et devant être logés en urgence et l'obligation pour l'Etat de leur proposer un logement adapté à leurs besoins et à leurs capacités.

Le juge exige dans tous les cas des motifs impérieux et indépendants de la volonté du requérant pour reconnaître leur légitimité. Il se prononce au cas par cas en fonction des faits de l'espèce.

L'analyse des décisions des tribunaux administratifs permet de dessiner les contours de la jurisprudence sur la notion d'offre adaptée répondant aux besoins et aux capacités du demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation.

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 : le quartier ou l'environnement du logement proposé, le désir de rester dans son cadre actuel pour conserver son réseau social ou familial ; de même, 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 : santé, configuration ou inadaptation du logement, scolarité des enfants et motifs liés à l'emploi.

Observons, d'une façon générale, que ces motifs ont d'autant plus de chance d'être pris en compte pour l'offre de relogement, puis reconnus le cas échéant par le juge comme une raison légitime de refus d'une offre de relogement, qu'ils auront été mis en avant dans la présentation de la situation du demandeur devant la commission de médiation.

Les motifs liés au quartier ou à l'environnement du logement proposé 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

On peut citer, à titre d'exemple, une espèce où la requérante avait refusé le logement proposé qui se situait dans le quartier de la Paillade [en ZUS] à Montpellier, car elle ne s'y sentirait pas en sécurité avec ses deux filles qu'elle élève seule, alors qu'elles résident depuis plus de cinq ans dans le quartier des Arceaux [quartier proche du centre-ville]. En l'espèce, le juge a considéré *"que par de tels motifs, Mme N... ne peut être regardée comme justifiant de raisons impérieuses de nature à légitimer son refus du logement qui lui a été proposé"* (TA de Montpellier, ord. 15.7.10, n° 102504, dans le même sens, TA de Lyon, 6.7.10, n° 1002963).

Dans le même sens, il a été jugé que le requérant ne peut *"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).

Dans une autre 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 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

De manière constante, **le juge administratif refuse de prendre en compte le souhait du demandeur de vouloir rester dans sa commune d'origine ou de ne pas vouloir vivre dans tel ou tel quartier de la ville ou encore de vouloir conserver son réseau social ou familial.**

Ainsi, dans une affaire où, pour refuser le logement proposé, la requérante s'était "*bornée à exprimer sa volonté de continuer à vivre à Menton, où elle aurait tissé au fil des ans des liens sociaux*", le juge a rejeté la demande de condamnation de l'Etat en relevant qu'elle "*n'établit pas, ni même allègue sérieusement que ce logement, auquel elle a renoncé le 4 octobre 2009, ne correspondait pas à ses besoins objectifs, dès lors qu'elle n'en contestait manifestement pas les caractéristiques propres*" (TA de Nice, 3.11.09, n° 0903400).

Dans une affaire où le logement proposé se situait à Prémian, commune située à 125 kilomètres de Montpellier, la requérante justifiait 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).

De même, dans une autre affaire où le requérant avait refusé le logement proposé, qui se situait à Montpellier, au motif notamment "*qu'il voulait vivre et mourir à la Grande Motte*" où il habite depuis six ans et qu'il se trouve très investi dans la vie locale. Le juge a considéré que "*les motifs invoqués par le requérant apparaissent de pure convenance personnelle*" (TA de Montpellier, 4.3.09, n° 0900264).

Il a également été jugé dans le même sens dans une espèce où le requérant avait refusé la proposition au motif que le logement proposé "*est situé dans une commune trop éloignée du quartier d'Annecy où il a l'habitude de se rendre pour rencontrer ses amis*". Pour le juge, "*un tel motif, qui repose uniquement sur des considérations de convenances personnelles et alors que la commune d'Annecy, outre qu'elle est située à proximité immédiate de l'une des communes visées dans sa demande par M. G et qu'elle est desservie par le réseau de transports en commun de l'agglomération annécienne, ne peut être regardé comme de nature à justifier le refus du logement proposé*" (TA de Grenoble, 30.8.10, n° 1002448).

Le motif fondé sur le montant excessif du loyer du logement proposé constitue rarement un motif légitime

Il arrive parfois que le demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation refuse le logement proposé en invoquant le montant excessif du loyer du logement proposé par l'organisme HLM bailleur, au regard du montant de ses ressources.

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).

Dans une autre affaire, il a été jugé dans le même sens "*que le loyer du logement proposé, d'un montant de 202,59 euros, est aussi en adéquation avec les ressources de l'intéressé, évaluées à 681 euros mensuels à la date du dépôt du recours*" (TA de Rennes, 28.10.10, n° 1003484).

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

L'état de santé du requérant ou de sa famille est fréquemment invoqué pour justifier le refus à une proposition. Parmi les motifs de refus soumis au juge administratif, ont été invoqués pour contester le caractère d'offre adaptée les motifs suivants :

- un éloignement trop important des établissements de soins ;
- une impossibilité d'être traité ailleurs que là où le requérant réside ;

- la nécessité d'un suivi régulier au plan médical.

■ 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'examen dans lesquels elle est médicalement suivie"* (TA de Melun, 10.6.10, n° 1002099).

En ce qui concerne le refus d'une offre de logement fondé sur la nécessité impérieuse de résider à proximité de l'établissement où sont prodigués les soins, il a été jugé dans une espèce que ce refus ne pouvait être considéré comme légitime dès lors que *"les informations de nature médicale fournies par Mme A., qui n'avait au demeurant pas fait état de ses problèmes de santé lors du dépôt du dossier de sa demande auprès de la commission de médiation, ne permettent pas de considérer que la pathologie dont elle est atteinte ne pourrait être correctement suivie et traitée à St Pons de Thomières, commune [située à 120 kms de Montpellier] dans laquelle exercent des médecins et dotée d'un établissement hospitalier"* (TA de Montpellier, 11.6.10, n° 102064).

■ 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

Certains demandeurs viennent à refuser le logement proposé en invoquant son agencement, sa taille ou sa conception. Le juge administratif refuse en principe de prendre en compte de tels motifs, à moins qu'il ne constate une véritable inadaptation du logement proposé à une situation de handicap du requérant ou de l'un des membres du foyer.

■ L'agencement, la taille ou la conception du logement

Dans une espèce où la requérante avait refusé deux propositions de logement, l'une pour un logement de type T1 d'une surface habitable de 24 m² dans un immeuble équipé d'un ascenseur et distant d'environ 470 mètres de son lieu de résidence actuel, et l'autre pour un logement de type T2 situé au 6^{ème} étage d'un immeuble équipé d'un ascenseur, le juge a relevé *"que les circonstances, invoquées par Mme L., que la taille du premier logement ne lui permettait pas d'y recevoir ses petits-enfants et d'y mettre ses meubles, et que le second logement lui serait difficile d'accès en cas de panne d'ascenseur ne suffisent pas, eu égard aux objectifs du droit au logement opposable, à regarder lesdits logements, qui tiennent compte de l'état de santé de la requérante et de la composition habituelle de son foyer, comme ne répondant pas de manière satisfaisante aux caractéristiques déterminées par la commission"* (TA de Nantes, 7.5.09, n° 0806475).

De même, dans une autre espèce où le requérant avait refusé un logement de type F5 en invoquant *"le risque lié à l'escalier pour ses jeunes enfants et la porte d'entrée trop basse et trop étroite pour emménager ses meubles"*, le juge a estimé que ces motifs apparaissaient de pures convenances personnelles (TA de Montpellier, 17.12.10, n° 1004736).

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).

Quant à l'agencement du logement et s'agissant d'une affaire où le logement proposé, qui comportait une cuisine américaine, avait été refusé au motif notamment qu'il ne convenait pas à une activité d'assistante maternelle car la cuisine donnait sur la pièce principale, le juge a considéré *"qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier (...) que la configuration du logement s'opposerait à la garde de jeunes enfants (...) ; que, dans ces conditions, eu égard aux caractéristiques du logement"*

proposé, le préfet doit être regardé comme ayant offert à Mme F. un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités" (TA de Montpellier, 30.1.12, n° 1105279).

■ La prise en compte du handicap

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).

En revanche, dans une affaire où le requérant en situation de handicap faisait valoir "que son fauteuil roulant n'entre pas dans l'ascenseur de l'immeuble dans lequel se situe l'appartement proposé, au deuxième étage, et que la configuration de l'appartement n'était pas adaptée à une hospitalisation à domicile", le juge a considéré que le "refus opposé à la proposition de logement qui ne correspond pas à ses besoins, ne peut qu'être regardé comme étant légitime" (TA de Montpellier, 2.2.11, n° 1003175).

Dans le même sens, dans une espèce où le requérant avait refusé une proposition pour un logement situé au 2^{ème} 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).

La scolarité et les études des enfants peut 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).

Dans le même sens, dans une affaire où la requérante avait refusé l'offre de logement proposé en invoquant l'absence d'école à proximité alors qu'elle a trois enfants et qu'elle ne dispose pas de véhicule, le juge a considéré son refus comme de pure convenance en relevant "qu'il ressort des pièces du dossier que le logement proposé à Mme M... était à 1,7 km du groupe scolaire le plus proche, que le logement se situait à proximité d'une ligne de bus (...)" (TA de Montpellier, 29.9.10, n° 1003522).

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

Les questions liées à l'emploi sont soulevées par des demandeurs :

- soit invoquant la distance entre leur lieu de travail et celui du logement proposé,
- soit déclarant avoir trouvé un emploi postérieurement à la décision de la commission de médiation, ce qui selon eux constitue un motif légitime pour refuser le logement proposé.

Dans ces différentes situations, **le juge recherche si l'emploi invoqué présente un caractère habituel ou régulier et si le déménagement serait susceptible de nuire à l'activité professionnelle du requérant.**

Ainsi, dans une espèce où l'intéressé invoquait l'éloignement important de la commune du logement proposé, eu égard à ses obligations professionnelles de chauffeur routier travaillant pour des entreprises de travail temporaire situées à Montpellier, le Tribunal relève que "M. B, qui n'avait fait état d'aucune activité professionnelle lors du dépôt du dossier de sa demande auprès de la commission de médiation, n'établit pas, par la production d'un unique bulletin de salaire rémunérant trois jours

de travail au mois de janvier 2009, que les emplois dont il se prévaut présenteraient un caractère habituel ou régulier, ni, par suite, que son déménagement à St Pons De Thomières serait susceptible de nuire à son activité professionnelle" (TA de Montpellier, 17.2.10, n° 095373).

En revanche, le fait d'avoir retrouvé un emploi peut, selon les circonstances de l'espèce, suffire à légitimer le refus de la proposition de logement. Il a ainsi été jugé dans une espèce où le requérant avait refusé le logement proposé situé au Bousquet d'Orb *"en raison de l'éloignement de cette dernière alors que sa compagne avait retrouvé un emploi à Montpellier depuis le mois d'avril 2010 ; que dans les circonstances de l'espèce, un tel motif suffit, à lui seul, à légitimer le refus de la proposition qui a été faite à M. L" (TA de Montpellier, 15.7.10, n° 101265).*

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).*

Dans une autre affaire où la requérante avait refusé le logement proposé au motif *"des difficultés de déplacement qu'elle rencontrerait du fait de ses horaires de travail qui ne correspondent pas à ceux des transports collectifs qui assurent la liaison entre cette commune et Montpellier où se situe le commerce dont elle assure l'exploitation avec son époux depuis le mois de juin 2009"*, il a été jugé *"qu'un tel motif de refus de la proposition qui lui a été faite pour un logement situé dans une commune proche de Montpellier et adapté tant à sa situation familiale qu'à ses capacités, ne peut être considéré comme légitime dès lors que l'intéressée et son époux, qui dispose d'un véhicule, ont la faculté d'aménager ou d'adapter librement leurs horaires de travail ; que, dans ces conditions, le préfet de l'Hérault doit être réputé avoir entièrement exécuté la décision de la commission de médiation" (TA de Montpellier, 11.6.10, n° 102366).*

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 Chennevières-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).*

Les conséquences pour l'état de l'absence d'offre de logement

Le demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation qui n'a pas obtenu d'offre de logement répondant à ses besoins et ses capacités au terme du délai de trois ou six mois peut saisir le juge administratif :

- pour demander au juge, dans le cadre du contentieux spécifique pour le droit au logement opposable, d'ordonner à l'Etat de le reloger et de le condamner à payer une astreinte au profit du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement ;
- pour faire reconnaître la responsabilité de l'Etat ayant manqué à son obligation de résultat et obtenir une indemnisation (au profit du demandeur) du préjudice subi.

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 astreinte².

A la lecture des décisions rendues, on relève que **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.**

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. 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

² Rappelons que l'astreinte est effectivement versée par les services de l'Etat dans le département au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué pour le financement d'une part d'actions d'accompagnement personnalisé des demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation et des personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence et, d'autre part, d'actions de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes (CCH : L.300-2).

du dossier (en ce sens, TA de Montpellier, 29.9.10, n° 1003545) ou encore lorsqu'il n'a pas renouvelé sa demande de logement auprès du bailleur (TA de Montpellier, 13.11.10, n° 1003926).

■ Le montant des astreintes

Lorsque le juge prononce une astreinte, l'article L.441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation précise que son montant est déterminé *"en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation"*. Cependant, dans un avis du 2 juillet 2010 (n° 332825, JO du 22.7.10), le Conseil d'Etat est venu préciser que le juge pouvait prendre en compte, pour fixer le montant de l'astreinte, à la fois les conditions actuelles de logement du requérant et l'urgence de l'obtention d'un logement, mais également les diligences effectuées par le représentant de l'Etat pour assurer le logement ou le relogement.

Pour les contentieux relatifs au département de l'Hérault, le juge a prononcé des astreintes variant, selon le type de logement, entre 250 € et 900 € par mois de retard, avec toutefois pour un dossier un montant d'astreinte fixé à 1 500 € par mois de retard.

■ La liquidation de l'astreinte intervient seulement si le demandeur n'a pas reçu de proposition de logement adaptée

En pratique, il apparaît que le juge ne procède pas à la liquidation de l'astreinte fixée dans le jugement condamnant l'Etat à assurer le relogement du demandeur à partir du moment où le ménage est relogé, même si la proposition de relogement est intervenue après l'expiration du délai fixé dans le jugement, ou en cas de refus considéré comme de pure convenance personnelle par le tribunal.

En définitive le tribunal ne prononce la liquidation de l'astreinte que pour les affaires dans lesquelles le demandeur n'a toujours pas été relogé à la date de l'audience, ou si le refus du logement proposé est jugé légitime, ce qui ne concerne qu'une minorité des contentieux pour lesquels il est saisi.

Ainsi, pour le département de l'Hérault, sur 164 contentieux spécifiques DALO introduits et jugés entre le 1^{er} décembre 2008 et le 31 décembre 2010, le juge a prononcé dans 33 affaires (soit pour 20% des dossiers) la liquidation de l'astreinte pour un montant cumulé de 147 206 €.

Rappelons que le produit de l'astreinte est versé au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement dès lors que le juge procède à la liquidation de l'astreinte, étant précisé que pour un même dossier, il peut y avoir plusieurs liquidations de l'astreinte puisque celle-ci court tant que le requérant n'est pas relogé ou jusqu'à un refus de proposition considéré comme non légitime par le Tribunal.

La responsabilité pour faute ou le contentieux indemnitaire

Un autre contentieux peut être porté devant le juge administratif par les demandeurs reconnus prioritaires et qui n'ont pas été relogés par le préfet au terme du délai légal de trois ou six mois suivant la décision de la commission, le cas échéant en complément contentieux spécifique DALO.

Il s'agit pour le demandeur non relogé de rechercher la responsabilité de l'Etat du fait de la carence du Préfet, en demandant réparation à son profit du préjudice subi du fait de l'absence de relogement, l'objectif étant d'obtenir une réparation pécuniaire.

Les premières décisions relatives à ce type de contentieux, rendues par le Tribunal administratif de Paris en date du 17 décembre 2010, retiennent comme fondement une responsabilité pour faute en raison de la non-exécution de l'obligation de résultat ou du défaut d'exécution du jugement, lequel équivaut à une violation de la chose jugée.

C'est ainsi que dans deux affaires (TA de Paris, 17.12.10, n° 1004946 et n° 1001317), le juge a retenu la responsabilité pour faute de l'Etat pour méconnaissance de son obligation de relogement et a évalué le préjudice subi par la famille à 2 000 €. Il considère *"qu'il incombe à l'Etat, au titre de cette obligation [de résultat], de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit ait, pour les personnes concernées, un caractère effectif ; que la carence de l'Etat est susceptible d'engager sa responsabilité pour faute"*.

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"*.

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.

Dans une autre affaire jugée, le requérant a été débouté de sa demande indemnitaire car le juge a relevé que l'intéressé avait été relogé et qu'il n'était plus dans la situation de sur-occupation qui avait été retenue par la commission de médiation. Il a ainsi jugé *"qu'eu égard à cette circonstance propre à l'intéressé, et l'objectif de relogement ayant, en l'espèce, été atteint dans un délai raisonnable, le retard de l'administration à reloger M. D... n'est pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat pour méconnaissance de son obligation de relogement"* (TA de Paris, 17.12.10, n° 1005678).

Dernièrement, la Cour administrative d'appel de Paris a eu à se prononcer également sur cette question de l'indemnisation du requérant. Par décision du 20 septembre 2012, elle confirme la position du Tribunal administratif et considère qu'en ne relogant pas une personne déclarée prioritaire dans le cadre du droit au logement opposable, l'Etat manque à la fois à une obligation de résultat et à son devoir d'exécuter la décision de justice qui le condamne à assurer le logement ou le relogement du requérant. La Cour retient ainsi une double carence de l'Etat.

A noter toutefois que dans sa décision, la Cour accorde une indemnité nettement supérieure à celle retenue par le Tribunal administratif. En l'espèce, le tribunal avait condamné l'Etat à verser au requérant la somme de 1 000 €. La Cour, de son côté, prenant en compte le double motif retenu par la commission (logement sur-occupé et impropre à l'habitation) et la prolongation de la situation qui persistait depuis le début de l'année 2009, juge qu'il *"sera fait une juste appréciation des troubles de toute nature subis par M. B en lui allouant une somme de 4 000 €, tous intérêts moratoires compris au jour du présent arrêt"* (CAA Paris, 20.9.12, n° 11PA04843).

La conséquence d'un refus non légitime pour le demandeur prioritaire : risque de perte du droit au logement et de la bonne foi

Le demandeur prioritaire devra faire preuve d'une grande prudence avant de refuser une offre de logement car le risque est grand, si le juge ne valide pas le refus, qu'il perde le bénéfice du droit à un logement.

En effet, s'il appartient à l'Etat de tout mettre en œuvre pour que le demandeur prioritaire reçoive une offre adaptée à ses besoins et à ses capacités, il faut souligner que, dans le cadre du droit au logement opposable, *"aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit qu'une personne à laquelle une proposition de logement, adaptée à ses besoins et capacités, a été faite disposerait de la faculté de bénéficier d'une seconde proposition"* (TA de Montpellier, 20.1.10, n° 095284). Autrement dit, **dans le cadre du DALO, une seule offre de logement adaptée suffit.**

En conséquence, 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"*.

En effet, en refusant une proposition de logement considérée par le juge comme étant adaptée à la situation présentée, la question de la bonne foi du demandeur DALO ne manquera pas d'être examinée dans le cadre de la nouvelle saisine de la commission de médiation.

Il a été jugé à cet égard que la décision par laquelle la commission de médiation de Paris a refusé de reconnaître prioritaire une personne n'est pas entachée d'erreur d'appréciation, dès lors que la mauvaise foi de la pétitionnaire était établie par le refus que celle-ci avait opposé, cinq mois avant la décision de la commission, à une proposition de logement qui correspondait pourtant à ses capacités et à ses besoins (TA de Paris, 29.1.09, n° 0808980).

Le plaignant a de même été débouté, dans le cadre d'un référé-suspension, *"considérant que M. a saisi la commission de médiation (...) d'un recours tendant à la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de sa demande de logement ; par la décision attaquée du 16 mars 2009, la commission a rejeté le recours de M. au motif que la bonne foi ne pouvait être retenue dès lors qu'il avait refusé une proposition de logement (...). Considérant, toutefois, qu'il résulte des pièces du dossier que*

l'intéressé a reçu une proposition de logement adaptée à ses besoins le 4 décembre 2008 qu'il a refusée ainsi que cela résulte des courriers adressés (...) par le bailleur ... ; que dans l'état des pièces du dossier aucun des moyens n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée" (TA de Versailles, 18.6.09, n° 0904632).

En outre, dès lors que le requérant aura refusé une ou plusieurs propositions de logement et à moins d'apporter des éléments suffisamment probants pour justifier son refus, il lui sera difficile de faire valoir l'urgence de sa situation au regard de ses conditions de logement.

C'est ainsi que dans une espèce où la requérante faisait valoir une situation d'expulsion et d'occupation d'une caravane, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a pris en compte le refus à deux propositions de logement et n'a pas fait prévaloir les conditions de logement de la requérante. Elle s'est prononcée en ces termes :

"Considérant que la commission de médiation de la Gironde a rejeté la demande présentée par Mme X en vue de l'attribution d'un logement aux motifs que l'intéressée, d'une part, avait refusé deux propositions de logement social, sans que des éléments sur la caractère inadapté des propositions faites par les bailleurs sociaux puissent être relevés et, d'autre part, avait été expulsée pour troubles de voisinage alors qu'elle bénéficiait d'un logement social dans le cadre d'une sous-location ; qu'à l'appui de sa requête, Mme X allègue que les offres de logement qui lui ont été présentées n'étaient pas adaptées à sa situation dans la mesure où il n'existe pas de transport en commun lui permettant de rejoindre son lieu de travail, qui se trouve à Bègles, depuis les logements proposés, situés à Lormont et Mérignac ; qu'une telle assertion n'est toutefois pas établie, compte tenu de l'existence d'un réseau développé de transports en commun dans l'agglomération bordelaise dont ces communes font partie ; que par ailleurs, ni la circonstance qu'elle ait fait l'objet d'une décision de justice prononçant son expulsion, ni le fait qu'elle vivait depuis 2005 dans une caravane ne constituaient des circonstances qui impliquaient que la commission de médiation fût tenue de reconnaître sa demande comme prioritaire ; que dans ces conditions, Mme X n'est pas fondée à soutenir que la commission de médiation aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en rejetant sa demande" (CAA de Bordeaux, 1.3.11, n° 10BX00426).

Dans le cadre d'un référé-suspension, le tribunal administratif de Versailles a statué dans le même sens, considérant *"que si Mme A a indiqué vivre avec son époux et ses deux enfants en bas âge dans un logement insalubre et dangereux, il résulte de l'instruction qu'elle s'est vu proposer en mai 2009 un logement T3 d'une surface de 70 m² à Nanterre qu'elle a cependant refusé, au motif que ce logement se trouverait dans un quartier difficile et qu'elle a constaté, lors de sa visite, la dégradation de boîtes aux lettres ; que toutefois, l'intéressée n'a apporté aucun commencement de preuve de nature à démontrer le bien-fondé de ses allégations et, ainsi, n'a nullement établi la légitimité de son refus ; qu'ainsi, la commission de médiation de Versailles avait pu, à bon droit, estimer que sa demande de relogement examinée le 24 juin 2009 n'était pas prioritaire et urgente eu égard au refus récent de l'intéressée de la proposition d'un logement social adaptée à ses besoins qui lui avait été faite"* (CAA Versailles, 31.1.12, n° 10VE02806).

Date de publication : 26 février 2013
Directeur de la publication : Augustin Chomel