

Les contentieux DALO

Norbert FOULQUIER

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Co-directeur du CERDEAU

Plutôt que du contentieux DALO, il vaudrait parler *des* contentieux DALO car il existe au moins trois contentieux DALO : le contentieux des décisions de la Commission de médiation, ensuite le contentieux de l'ordonnancement du logement et enfin le contentieux de l'indemnité. Comme déjà indiqué dans deux articles, l'un publié dans l'Annuaire du GRIDAUH, l'autre dans la revue *Opération immobilière*¹, ce contentieux indemnitaire pourrait se révéler très coûteux pour l'Etat. En effet, si les deux premiers recours ne font pas gagner un sou aux mal logés et ne leur donneront jamais les moyens financiers de trouver un logement, en revanche, le contentieux de l'indemnité pourrait s'avérer leur être finalement très utile. Quelques mots s'imposent sur ce point, quelques mots seulement parce que, aujourd'hui, le contentieux de l'indemnité n'existe pas, ou en tous cas n'a pas fait l'objet de décision des tribunaux de Paris, Melun, Cergy et Montreuil². Aucun jugement certes, mais ce contentieux existe et ce contentieux fait peur au gouvernement pour des raisons budgétaires évidentes. En deux mots, si un individu reconnu prioritaire n'est pas logé par le préfet, il peut engager la responsabilité de l'Etat. Soit une responsabilité pour faute, soit une responsabilité sans faute, peu importe ici³. Le fait de ne pas pouvoir bénéficier d'un logement décent, alors que le législateur lui en reconnaît le droit, d'être contraint de vivre dans un espace réduit et sur-occupé, ou encore sous les ponts, constitue indéniablement un préjudice réparable. L'indemnité devra être versée à la victime par l'Etat puisque celui-ci doit honorer son obligation de résultat de loger les bénéficiaires du DALO. Si le montant de cette indemnité est calculé sur le coût effectif de l'hébergement ou du logement de l'individu – ce qui fut le réflexe des tribunaux pour calculer les premières astreintes avant l'intervention législative de 2009 – et si on multiplie ce coût par le nombre de personnes mal logées, sachant qu'il y a une grosse incertitude sur le nombre de familles à reloger, on arrive à une fourchette entre 1,2 milliards d'euros et 55 milliards d'euros. 55 milliards d'euros qui iront dans la poche des pauvres et non pas dans les caisses d'un fonds comme

¹ Cf. Norbert Foulquier, « *Un parcours du combattant mais un parcours payant* », in *Opérations immobilières*, n° 23- mars 2010, pp 25 à 30. et « *Le droit au logement, la naissance d'un nouveau type de contentieux ?* » pp. 17 à 27 in *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat*, Gridauh, éd. Le Moniteur 2010.

² Un recours en indemnité a été déposé au TA de Versailles (information recueillie au cours des débats) et une trentaine au TA de Paris (information recueillie après ce colloque).

³ Cf. N. Foulquier, préc.

c'est prévu initialement avec l'astreinte prononcée par le juge dans le contentieux DALO ! Donc pour l'instant rien de ce côté-là mais il faut quand même avoir en tête que cette menace existe.

Mais revenons à la jurisprudence qui existe. C'est-à-dire à la jurisprudence relative au contentieux des décisions de la commission de médiation et à celui de l'ordonnancement du logement. Ces deux contentieux se caractérisent, quand on fait l'étude de droit comparé interne (c'est-à-dire une comparaison des jugements des tribunaux de Paris, Montreuil, Cergy et puis Melun) par une très grande convergence des jurisprudences. Toutefois, quelques divergences méritent d'être signalées.

I – Le contentieux des décisions de la commission de médiation

Ce contentieux des décisions de la commission de médiation s'appelle à Paris le contentieux DALCOM. Il s'agit d'un contentieux de l'excès de pouvoir alors que les premiers textes prétendaient que la commission rendait seulement des avis. Le juge administratif les a érigés en décisions, en acceptant qu'ils puissent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir donc en les traitant bien comme des actes susceptibles de faire grief. Pointe ici le débat de tout à l'heure sur l'indépendance de la commission de Paris : celle-ci – comme les autres, d'ailleurs – se trouve-t-elle ou non sous l'autorité du préfet ? En réalité non, parce que le préfet n'a pas de pouvoir hiérarchique sur cette commission. Nous allons y revenir immédiatement. Deux points donc, tout d'abord les convergences que l'on peut déceler à travers les différentes jurisprudences, les quatre jurisprudences, et puis les divergences.

A - Tout d'abord, les convergences

Les quatre tribunaux considèrent que ce contentieux est un contentieux de l'excès de pouvoir car justement le juge se prononce sur des décisions faisant grief et non pas sur des avis, tel que la loi DALO le prévoyait initialement. Non seulement ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, mais aussi d'un référé de suspension. Ces actions peuvent être intentées par les pétitionnaires déçus par la décision de la commission. Ils n'ont d'intérêt à agir que si cette décision de la commission leur fait grief, autrement dit si elle est négative ou si elle est positive sans entièrement leur donner satisfaction. Sur ce point, les quatre tribunaux sont d'accord. On peut aussi estimer, malgré le silence de certains d'entre eux en la matière, que leur jurisprudence converge aussi pour considérer que le préfet est recevable à agir contre les avis de décision de la commission. Cette recevabilité du préfet résulte du fait que le tribunal administratif de Paris estime que le préfet n'a pas de pouvoir hiérarchique sur la commission ; le tribunal la traite comme on le disait tout à l'heure comme une quasi autorité administrative indépendante. Il ne reste donc au préfet que la voie juridictionnelle pour contester les décisions de la commission. Là aussi, on constate une unanimité des tribunaux administratifs étudiés.

L'acceptation de ce recours pour excès de pouvoir ferme, en retour, la porte à d'autres actions des pétitionnaires. Ils ne peuvent ainsi pas obtenir du juge qu'il statue à la place de la commission. Celui-ci n'a pas transformé ce recours en action en déclaration de droit. A ce propose, on constate qu'il y a assez peu de demandes en ce sens aujourd'hui, alors qu'il y en avait au début. Le message est bien passé. En tous cas à Paris, d'après ce que l'on peut lire tant dans des jugements que des ordonnances d'irrecevabilité. Le nombre de ces dernières paraît, par ailleurs, très élevé, avec toutefois quelques différences (de fait et non pas de droit) entre les tribunaux. En effet, le taux d'irrecevabilité est encore plus fort en Seine-Saint-Denis. Alors est-ce dû à la population ou à un défaut d'encadrement ou de soutien associatif des pétitionnaires ? Nous n'avons réussi à le mesurer.

On constate une autre similitude des jurisprudences sur le terrain de la procédure : tous les tribunaux refusent que les associations de soutien des mal logés disposent d'une action propre pour obtenir la consécration d'un droit au logement pour un tiers. De la même façon, les juges refusent leur intervention. Il s'agit d'une jurisprudence constante et unanime sur l'ensemble de l'Ile-de-France. En revanche, rien n'interdit aux associations et elles ne s'en privent pas, surtout à Paris, d'assister les pétitionnaires.

Concernant les moyens maintenant. Tous les tribunaux refusent la prise en compte d'éléments postérieurs à la décision de la commission pour en apprécier la légalité. Et on retrouve ici la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat en matière de contrôle de la légalité des actes administratifs. Il n'y a là rien d'exceptionnel mais seulement une convergence qui simplifie grandement les choses.

B – Maintenant les divergences

La divergence la plus importante concerne peut-être le degré de contrôle exercé par les tribunaux sur les décisions des commissions. A Paris et Melun, le juge tente de préserver un large pouvoir d'appréciation de la commission en limitant son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation. Toutefois, ces marges de pouvoir discrétionnaire ne valent pas pour tous les critères d'éligibilité au DALO. Le juge se montre relativement strict lorsqu'il a besoin de se prononcer sur le nombre de m² pour reconnaître qu'il y a sur-occupation ou sous-occupation. En revanche, dans la détermination de l'existence d'une obligation alimentaire au bénéfice du pétitionnaire – qui le priverait du DALO – les juges parisiens et de Melun font preuve d'une certaine retenue, ceux de Cergy, et peut-être encore plus de Montreuil se montrent encore plus réticents à contrôler au plus près l'appréciation de la commission. On peut tenter d'expliquer la position du tribunal de Montreuil par le fait que le contentieux DALO y est nouveau, que ce tribunal se met en place et que le réflexe naturel du juge administratif face à un nouveau contentieux consiste plutôt de limiter son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation et de ne pas se lancer dans un

contrôle entier. Cette explication, puisée dans l'histoire du droit administratif, s'expose probablement à la critique. Le débat est évidemment ouvert.

Deuxième point de divergence : l'interdiction faite à la Commission, par certains tribunaux de transformer les demandes d'hébergement en demandes de logement. Le tribunal de Cergy a statué une fois en faveur de cette interdiction. En revanche, nous n'avons trouvé aucun jugement en ce sens parmi ceux rendus par le tribunal de Paris. Toutefois, il faut rester prudent, parce que le contentieux parisien est très, très abondant alors que le contentieux dans les autres départements paraît comparativement très faible. Dès lors, déduire de ce cas unique qu'il existe une jurisprudence en ce sens dans ce tribunal devient un peu hasardeux. Il aurait fallu en trouver toute une série pour pouvoir être plus catégorique.

II – Le contentieux de l'ordonnancement du logement

Second contentieux, le contentieux de l'ordonnancement du logement. Là aussi, deux points : les convergences et les divergences.

A – Les convergences

Tout d'abord, les convergences d'ordre procédural. En premier lieu, jamais le préfet n'est représenté. Que ce soit à Paris ou ailleurs, il est aux abonnés absents. Autre élément procédural important ensuite : tous les tribunaux s'efforcent de régulariser, dans la mesure du possible, les requêtes, notamment celles qui sont déposées trop tôt, avant que le préfet n'ait épuisé le temps qui lui est imparti pour trouver un logement. Dans la mesure du possible, tous les tribunaux tentent de retarder leur jugement afin de rendre la requête recevable.

Sur le fond maintenant, tous les tribunaux reconnaissent l'obligation de résultat qui pèse sur l'Etat d'attribuer un logement et tous s'efforcent de se prononcer sur le caractère adapté du logement qui a été proposé au pétitionnaire, notamment en tenant compte soit du handicap du pétitionnaire, soit de l'éloignement de l'offre du logement proposé par rapport à son lieu de travail. A ceci près qu'à Paris, c'est que la superficie du territoire de cette ville – c'est-à-dire si petite, mais si dense - que le juge se prononce sur le moyen mais ne le sanctionne jamais. En effet, Paris se traverse dans un temps relativement limité alors qu'en Seine-et-Marne c'est évidemment beaucoup plus compliqué. En tout cas, sur les principes, les juridictions adoptent les mêmes positions, c'est la mise en œuvre qui varie mais cela tient à des éléments factuels que l'on comprend aisément. On ne peut donc pas véritablement parler de divergences.

B – Les divergences

Venons-en à celles-ci maintenant. Une divergence qui ne prête pas à conséquence, tout d'abord. Le tribunal administratif de Paris n'hésite pas à indiquer que certains pétitionnaires se trouvent dans un état d'extrême détresse ou que leur situation est d'extrême urgence parce qu'ils répondent à plusieurs critères d'éligibilité au DALO. Il ne semble pas que les autres tribunaux adoptent le même vocabulaire mais peu importe parce que les individus qui répondent à plusieurs critères d'éligibilité au DALO ne passent pas devant les autres. Il s'agit donc bien d'une différence qui ne porte pas à conséquence.

Un élément plus intéressant concerne la prise en compte d'effets postérieurs à la décision de la commission. Sur ce point, la jurisprudence devient assez complexe. En deux mots, parce que Raphaël Paour a concentré son propos sur ce point. La ville de Paris paraît plus libérale envers les pétitionnaires que les autres tribunaux. Elle accepte de prendre en compte des événements postérieurs à la décision, même quand ces événements postérieurs sont plus favorables au pétitionnaire et donc lui donnent un droit à obtenir un logement plus grand. Notamment, le tribunal administratif tient compte de la naissance d'enfants qui n'auraient pas été mentionnée dans le dossier, soit parce que la personne ne savait pas, soit parce qu'elle avait oublié, soit parce que la commission n'en a pas tenu compte alors qu'elle aurait dû le faire et à ce moment-là le tribunal administratif sauve le dossier. Au lieu d'attribuer un logement pour une personne, le tribunal administratif attribue un logement pour une personne et demi, c'est-à-dire la mère plus l'enfant, ou le couple plus l'enfant.

Concernant l'astreinte. On dénote une certaine unanimité jurisprudentielle, à ceci près que le tribunal administratif de Cergy, de temps en temps, prononce des astreintes par jour et non pas par mois. Quand on fait la multiplication, on aboutit à un résultat légèrement supérieur, qui dépasse d'une cinquantaine d'euros les astreintes prononcées par mois à Paris et à Melun. Le tribunal de Montreuil hésite un peu sur ce point. Il hésite d'ailleurs à ce point que, de temps en temps, il refuse toute astreinte alors qu'il prononce une injonction. Dans les autres tribunaux, et surtout à Paris, dès lors qu'il y a une injonction, il y a astreinte, même si la demande d'astreinte a été présentée sur le fondement de l'article L 511-1. Le tribunal justifie ses pouvoirs d'office pour prononcer l'astreinte. Bref, dans tous les cas, il ordonne une injonction. Mais de toutes les façons, cela ne changera rien au résultat puisque cette astreinte ne tombe pas dans la poche du pétitionnaire, elle est allouée à un fonds régional d'investissement. Il y a juste une question : existe-t-il un contentieux de la liquidation de l'astreinte ? Qui va engager ce contentieux de liquidation de l'astreinte ? Le pétitionnaire n'a aucun intérêt à s'embarrasser de ce contentieux. Il sait que l'argent n'ira pas dans sa poche et s'il veut récupérer son argent, il doit engager une action en réparation. Pour que celle-ci aboutisse, il doit avoir accompli auparavant toutes les démarches prévues par le CCH. Mais le contentieux de la liquidation de l'astreinte ne l'intéresse pas du tout. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dite loi de mobilisation pour le

logement et la lutte contre l'exclusion, plafonnant le montant des astreintes ne sert pas à grande-chose. Elle exprime la peur du gouvernement de voir les fonds richement dotés au point de pouvoir enfin construire, mais c'était une peur qui s'appuyait sur une méconnaissance du droit. Certes, un décret, en date du 22 février 2010, a donné au juge la possibilité de liquider d'office, c'est-à-dire spontanément, sans que le lui demande le requérant⁴. Mais ce décret a justement été pris après le plafonnement des astreintes... Dans cette mesure, si on excepte le fait que le décret donne aussi au juge la faculté... de refuser de liquider l'astreinte, la loi répondait à (ou plutôt anticipait) la crainte de voir le juge le faire. Mais encore faut-il qu'il ait l'envie et le temps de savoir si le préfet a effectivement accordé un logement. Une ultime remarque : malgré les quelques divergences ici soulevées, ce qui reste le plus marquant, c'est la convergence des jurisprudences, de ces quatre tribunaux. On peut l'imputer à des conversations entre juges. Nous n'en savons actuellement rien⁵. Ce qui est sûr, c'est qu'elle existe alors même que le Conseil d'Etat n'est pas intervenu, à part par son avis de juillet 2009⁶. Le contentieux DALO serait-il la révélation que le Conseil d'Etat n'est pas toujours utile ?

⁴ Décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives : « Art. R. 778-8 CJA. - Lorsque le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cet effet constate, d'office ou sur la saisine du requérant, que l'injonction prononcée n'a pas été exécutée, il procède à la liquidation de l'astreinte en faveur du fonds prévu au dernier alinéa de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

« Le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cet effet peut statuer par ordonnance, dans les conditions prévues par le chapitre II du titre IV du livre VII du présent code, après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur l'exécution de l'injonction prononcée.

« Il liquide l'astreinte en tenant compte de la période pendant laquelle, postérieurement à l'expiration du délai imparti par le jugement, l'injonction est demeurée inexécutée par le fait de l'administration. Il peut, eu égard aux circonstances de l'espèce, modérer le montant dû par l'Etat voire, à titre exceptionnel, déclarer qu'il n'y a pas lieu de liquider l'astreinte. »

⁵ Peu de temps après ce colloque, nous avons appris par Mme le conseiller près le TA de Paris, Brigitte Vidard, que des réunions de juges ont eu lieu au Conseil d'Etat pour faciliter la mise en œuvre de la loi DALO. Toutefois, ces réunions n'ont jamais eu ni la prétention ni la faculté de priver les juges du fond de leur pouvoir d'interprétation. D'où la persistance de la (maintenant relative) surprise de la convergence des jurisprudences de ces tribunaux.

⁶ CE, 21 juill. 2009, n° 324809, Mme Idjihadi : Rec. CE (à paraître) ; RFD adm. 2010, p. 157, concl. Y. Struillou, p. 167, note V. Donier.