

## Le Contentieux DALO : un contentieux de pleine juridiction véritablement « particulier » ?

Raphaël Paour

Doctorant à l'Université Paris X Nanterre

La nature précise du contentieux spécifique institué par l'article L. 441-2-3-1 de la loi DALO du 5 mars 2007 est une question controversée depuis le début. Elle le fut en effet, dès les travaux parlementaires. Dans le silence de la loi, les prises de position hétérogènes du gouvernement, de la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> et de différentes parlementaires n'ont pas permis de dégager une solution consensuelle<sup>2</sup>. Le débat s'est donc ensuite poursuivi en doctrine<sup>3</sup> puis, naturellement, devant le juge administratif<sup>4</sup>. Le Conseil d'État a consacré à la question de la nature de ce nouveau contentieux d'amples développements dans son rapport de 2009<sup>5</sup>. Au mois de juillet de la même année, il a également été saisi par le TA de Versailles d'un recours l'invitant à prononcer un avis susceptible de résoudre diverses difficultés causées par l'incertitude qui entoure la nature du contentieux DALO<sup>6</sup>.

Les termes du problème sont bien connus et ils peuvent être rappelés brièvement. Le recours DALO emprunte à différentes catégories existantes du contentieux administratif. Ainsi, par exemple, la mission fondamentale du juge – qui consiste à ordonner sous astreinte le logement ou l'hébergement demandé – relève du contentieux de pleine juridiction, tandis que l'accessibilité de la procédure aux plus démunis, grâce à la dispense du ministère d'avocat, évoque le recours pour excès de pouvoir ; enfin, la rapidité à laquelle le juge est tenu fait évidemment penser au contentieux de l'urgence. Empruntant aux différentes catégories

---

1 La commission des lois avait regardé ce recours comme un « recours de plein contentieux dans l'urgence » (avis présenté au nom de la commission des lois, 13 févr. 2007).

2 Voir P. Nguyen-Duy, « Premières applications de la loi Dalo », *AJDA*, 2009 p. 128.

3 Voir en particulier J.-P. Brouant, « Un droit au logement...variablement opposable », *AJDA*, 2008, p. 506 ; P. Quilichini, « Le droit au logement opposable », *AJDA*, 2007, p. 367-368 ; F. Zitouni, « Droit au logement opposable : entre gestion de crise et régulation des rapports de solidarité », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 17, 20 Avril 2009, p. 2095 ; F. Roussel, « Le juge administratif et la loi DALO : première décision, première suspension... premières illusions ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 23, 2 Juin 2008, p. 2138.

4 Concernant le Tribunal administratif de Paris voir à ce sujet P. Nguyen-Duy, « Droit au logement opposable : acte II », *AJDA*, 2009, p. 514.

5 Conseil d'Etat, *Rapport public 2009. Droit au logement, droit du logement*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 295-299.

6 CE, avis, 21 juillet 2009, *Mme Mariama Idjihad*, req. N° 324809. Voir également les conclusions du Rapporteur public Yves Struillou : « Le contentieux du droit au logement opposable. Conclusions sur Conseil d'État, avis, 21 juillet 2009, *Mme Mariama Idjihad*, req. N° 324809 », *RFDA* 2010 p. 157. Au sujet de cet avis, voir encore F. Zitouni, « DALO: le Conseil d'Etat et l'étendue du pouvoir décisionnel des commissions de médiation », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 48, 23 Novembre 2009, p. 2277 ; Virginie Donier, « Les clairs-obscur du contentieux relatif au droit au logement opposable. À propos de l'avis du Conseil d'État du 21 juillet 2009, *Mme Idjihad* », *RFDA*, 2010, p. 167.

traditionnelles, le contentieux DALO ne rentre de manière évidente dans aucune d'entre elles.

Pourtant, emboîtant le pas au Tribunal administratif de Paris qui s'est rapidement prononcé en ce sens<sup>7</sup>, le Conseil d'État a choisi de regarder le contentieux DALO comme un contentieux de pleine juridiction « particulier »<sup>8</sup>. Cette solution, si elle permet de s'émanciper d'une partie des règles attachées à la catégorie traditionnelle du contentieux de pleine juridiction, présente un faible intérêt sur le plan pratique puisqu'il reste au juge administratif de détailler les différentes particularités en question. Au regard de l'orthodoxie contentieuse, la plus remarquable de ces particularités tient au fait qu'il n'appartient pas au juge de reconnaître le caractère prioritaire de la demande : le juge doit simplement « constater » qu'elle a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et vérifier que l'urgence demeure. Autrement dit, les tribunaux administratifs ne disposeraient pas des mêmes pouvoirs que la commission de médiation pour déterminer si le demandeur rentre bien dans une des catégories de bénéficiaires du droit au logement opposable<sup>9</sup>.

Il ne s'agit pas de réfuter cette thèse du caractère particulier du contentieux de pleine juridiction institué par la loi DALO, mais simplement de nuancer, à la lumière de la jurisprudence de certains tribunaux administratifs, la particularité qui vient d'être mentionnée. Si tôt que l'on dépasse les postures adoptées dans les considérants de principe, pour s'intéresser à ce que les tribunaux administratifs « font » lorsqu'ils mettent en œuvre les dispositions de la loi du 5 mars 2007, on parvient à la conclusion qu'ils apprécient effectivement le caractère prioritaire de la demande. Les causes de ce « braconnage » sur les terres de la commission de médiation sont multiples. Trois explications seront mises en évidence ici. Selon la première, les tribunaux administratifs y sont contraints par le dispositif législatif qui leur confie la tâche de vérifier la permanence de l'urgence ; selon la deuxième explication, c'est la réticence des commissions à épuiser leur pouvoir qui contraint le juge administratif à s'en saisir ; selon la troisième enfin, il arrive que dans certains cas de figure précis, ils s'émancipent d'eux-même, sans que rien ne les y aient contraints.

1. Tout d'abord, en raison du caractère indissociable des notions de caractère prioritaire et d'urgence, le juge

---

7 P. Nguyen-Duy, « Droit au logement opposable, acte II », *AJDA* 2009, p. 514. Mais c'est également le cas des autres tribunaux administratifs. Par exemple : « si les demandeurs peuvent être assistés par une association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion, les dispositions du CCH réservent à ce seul demandeur le droit d'exercer ce recours ; l'intérêt collectif représenté par l'association n'est pas de nature à lui donner qualité pour présenter une telle demande en son nom propre ; en outre, alors que les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte ainsi présentées ont le caractère de plein contentieux, l'association n'est pas davantage en mesure de se prévaloir d'un droit auquel la décision à rendre est susceptible de préjudicier pour intervenir au soutien des demandes formulées par le demandeur » TA Melun 23 octobre 2009, n°0904647.

8 C'est l'expression employée par Yves Struillou, Maître des requêtes au Conseil d'État et Rapporteur public lors de l'avis précité du 21 juillet 2009.

9 Sauf dans une mesure limitée pour ordonner l'hébergement d'une personne qui a été reconnue comme prioritaire pour

administratif apprécie nécessairement la priorité lorsqu'il vérifie que l'urgence demeure. De nombreux observateurs se sont interrogés sur la signification respective de ces deux notions dans le cadre du DALO. Et il apparaît progressivement que les acteurs qui les manipulent ne les distinguent pas clairement. Ainsi, dans le pré-rapport de juin 2010 sur « La mise en oeuvre de la loi DALO en Seine et Marne », les auteurs constatent : « De manière générale, la commission ne semble pas établir de distinction pour l'éligibilité entre les deux notions de priorité et d'urgence » (p. 30). On peut sans doute distinguer conceptuellement ces deux notions, mais, d'un point de vue pragmatique, force est de constater que l'une ne va jamais sans l'autre. En se penchant sur la jurisprudence administrative on comprend qu'en réalité le caractère prioritaire et l'urgence désignent la même chose, mais à des moments différents. La seconde correspond au premier, mais elle est appréciée par le juge administratif dans le contexte du contentieux DALO. Par conséquent, lorsqu'un tribunal administratif vérifie que l'urgence demeure, il se penche en réalité sur le caractère prioritaire de la demande, c'est-à-dire qu'il vérifie que le demandeur rentre bien, au moment de la procédure contentieuse, dans une des 5 catégories prévues par la loi. Ce faisant le juge administratif n'usurpe pas un pouvoir que le législateur a entendu lui refuser, car c'est le dispositif mis en place qui le contraint à s'en saisir. Pour qu'il s'abstienne réellement de glisser ainsi vers l'appréciation du caractère prioritaire, il aurait fallu que le juge administratif se contente de vérifier que demeure la situation de fait qualifiée de prioritaire par la commission. Ainsi, le juge administratif se serait vraiment borné à faire application de la décision prise par cette dernière. Mais une telle solution aurait conduit à des résultats absurdes. Par exemple lorsque la demande d'un pétitionnaire est reconnue comme prioritaire au motif qu'il habite un logement sur-occupé, mais qu'il est devenu sans domicile fixe au moment où le tribunal apprécie sur recours : dans un tel cas, le juge administratif qui regarderait la vérification de l'urgence comme une tâche limitée à la constatation que les faits pris en compte par la commission demeurent devrait rendre une décision de rejet. Ce n'est évidemment pas ainsi que les tribunaux administratifs procèdent. Lorsque la situation du demandeur a changé depuis qu'il est passé devant la commission, le juge s'assure que sa situation présente correspond bien à l'une des 5 catégories légales permettant de qualifier une demande de prioritaire<sup>10</sup>. Si la mise en oeuvre par le juge administratif du pouvoir exclusivement confié à la commission passe inaperçu, c'est que dans l'immense majorité des cas, la situation du demandeur n'a pas évolué substantiellement. Et, lorsqu'une évolution s'est produite, elle est généralement suffisamment radicale pour que cela donne lieu à une décision non controversée : le plus souvent l'intéressé

---

être logée, faculté dont disposent les commission de médiation.

<sup>10</sup> Il semblerait que ce cas de figure se présente le plus souvent lorsque les pétitionnaires ont déclarés prioritaires parce qu'ils étaient menacés d'expulsion. « Considérant que, par décision en date du 19 juin 2008, notifiée le 23 juin, la commission de médiation de Paris a désigné M. NINGA TJAI, marié, comme prioritaire et devant être logé en urgence, au motif qu'il était menacé d'expulsion sans relogement ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. NINGA TJAI, qui était hébergé chez sa sœur dans un logement social dont il était menacé d'expulsion, à la suite d'un jugement du tribunal d'instance de Paris du 22 mai 2008, a dû quitter ce logement le 1<sup>er</sup> septembre 2008 et occupe désormais un appartement de 12m<sup>2</sup> avec son épouse ; qu'il relève donc toujours à ce jour de l'un des critères prévus par les articles L. 441-2-3 et R 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation » (TA Paris, 26

à trouvé un logement et sa demande est donc rejetée. Mais quelques cas moins évidents se sont déjà produits. Notamment celui d'un requérant dont le recours est rejeté car, si sa demande a été reconnue prioritaire en juin 2008, au motif qu'il était dépourvu de logement, au moment du jugement il bénéficie d'un hébergement en foyer ADOMA (TA Melun 22 juillet 2009 n°0904511/5)<sup>11</sup>. Dans le cas qui vient d'être cité, le tribunal apprécie indirectement le caractère prioritaire de la demande au moment où il statue et compte tenu des évolutions qui se sont produites dans la situation du demandeur. Mais il ne contrôle pas l'appréciation émise par la commission comme il peut le faire dans le contentieux de l'excès de pouvoir. Toutefois, le Tribunal administratif de Melun a glissé une fois au moins vers un contrôle de ce type dans cadre d'un recours DALO : il s'agissait d'un demandeur reconnu en délai anormalement long, qui, par conséquent, ne pouvait saisir le juge avant 2012, mais qui invoquait également la sur-occupation et considérait que la commission aurait dû le déclarer prioritaire à ce titre ; le juge examine malgré tout l'argument au fond et constate que cette seconde condition invoquée n'est pas remplie (TA Melun 18 mars 2010 n°0909025)<sup>12</sup>. On peut penser que le juge administratif ne devrait pouvoir trancher de tels cas qu'en présence d'informations aussi détaillées que celles prises en considération par la commission. Or, le juge administratif dispose précisément d'éléments limités. Ainsi, le pré-rapport sur la Seine et Marne note « que le juge ne reçoit dans son dossier que la lettre de notification transmise au demandeur et la fiche récapitulative. Il ne dispose pas donc de l'ensemble du dossier » (p. 45).

2. Le juge administratif se substitue à la commission pour exercer des pouvoirs qui lui appartiennent également parce que celle-ci répugne à épuiser sa compétence. Il en va ainsi lorsque le Tribunal apprécie le

---

novembre, N° 0914882)

11 Il s'agit là d'un cas que les auteurs du pré-rapport rapprochent du jugement du TA de Paris Abderrahim n°0818835 dans lequel le juge constate, après instruction, qu'il n'y a pas urgence dans la mesure où le requérant vit seul alors qu'il avait déclaré à la commission vivre en sur occupation. Par ailleurs, ils donnent d'autres exemples de cas problématiques : « Bien que l'argument ne soit pas invoqué en défense par le préfet, le juge relève que le fait que l'intéressé ait déménagé dans un logement du parc privé situé dans un autre département ne lui retire pas les droits qu'il tient de la décision de la commission de médiation dès lors que ce nouveau logement reste inadapté à ses ressources, au handicap de l'un de ses enfants et est éloigné des lieux de scolarisation de ses autres enfants ( 2 avril 2010 n° 1000618) » (p. 48). Il faut toutefois préciser qu'exceptionnellement, le TA semble s'assurer que la situation constatée précédemment par la commission demeure : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme KHAL est toujours hébergée chez sa fille avec ses deux petits enfants, dont l'aîné est handicapé et hospitalisé à domicile ; que, par suite, sa situation est identique à celle que la commission de médiation a reconnue comme présentant un caractère prioritaire et urgent ; qu'elle n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités » (TA Paris, 24 décembre 2009, *Mme KHAL*, N° 0916893)

12 Pour sa part, le Tribunal administratif de Paris a tenu à maintenir une frontière parfaitement étanche entre le contentieux dalo, contentieux de pleine juridiction, et le REP : « Considérant qu'en admettant même que l'absence d'exécution de l'obligation d'offrir un logement adapté aux besoins et capacités du demandeur à l'expiration d'un délai de trois ou six mois à compter de la notification de la décision favorable de la commission de médiation puisse s'analyser comme un refus du préfet de proposer un relogement à l'intéressé, un tel acte, destiné à assurer la liaison du contentieux, n'est pas détachable de l'ensemble de la procédure de plein contentieux organisée par les dispositions de l'article R. 778-1 du code de justice administrative et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, assorti ou non de conclusions tendant à l'application des articles L. 911-1 à L. 911-3 du code de justice administrative ; que les conclusions présentées en ce sens par le requérant sont donc irrecevables » (26 novembre 2006, N° 0914802 ; 26 novembre 2009, N° 0914807)

caractère adapté de l'offre de logement qui a été faite à un demandeur qui l'a refusée. Il est contraint de concrétiser la décision de la commission en précisant – plus que ne l'avait fait celle-ci – le type de logement ou sa localisation par exemple. Alors qu'il ne dispose ni du temps ni des informations à la disposition de la commission, le Tribunal administratif doit compléter la décision de celle-ci. Parfois le refus d'accepter le logement proposé est jugé justifié pour cause d'insalubrité, d'humidité et parce que le logement est globalement dans un très mauvais état (TA Melun 20 nov. 2009 n°0906382). Il est bien évident que les commissions ne vont pas préciser que le pétitionnaire doit se voir attribuer un logement en bon état. Mais parfois des précisions supplémentaires seraient probablement pertinentes. Une aire géographique pourrait par exemple être délimitée grossièrement en tenant compte du lieu de travail des parents et de celui de l'école de l'enfant, ou encore parce qu'il n'y a pas de transports publics et que la requérante ne dispose pas d'un moyen de transport personnel (TA Melun 15 septembre 2009 n°0905025).

3. Il arrive enfin que le juge administratif se saisisse des pouvoirs de la commission sans que, comme dans les deux premiers cas, le dispositif légal ou le silence de la commission ne l'y contraigne. Dans ce cas de figure, les tribunaux administratifs font cependant preuve de *self-restraint*, de « modestie » ou de « retenue judiciaire ». En effet, sans renverser la décision de la commission, ils l'aménagent. Parfois, on pourrait même dire qu'ils la bouleversent lorsqu'ils requalifient une injonction hébergement en injonction logement. A vrai dire, il ne semble s'agir là que d'une autre audace isolée du Tribunal de Melun : alors que la Commission de Seine et Marne avait jugé le pétitionnaire prioritaire pour un hébergement plutôt que pour un logement, le juge administratif estime pour sa part qu'« il n'est pas ressorti de l'audition de la requérante à l'audience que sa situation ne lui permettrait pas d'accéder à un logement, celle-ci affirmant percevoir le revenu minimum d'insertion » (TA Melun 8 avril 2009 n°0900906/5). Le Tribunal administratif de Paris, quant à lui, a rendu des jugements moins spectaculaires que celui-ci mais beaucoup plus nombreux. Trois catégories de cas dans lesquels il se substitue à la commission de médiation peuvent être distingués.

3.1. Tout d'abord lorsqu'il estime que la commission a commis une erreur, non pas dans son appréciation du caractère prioritaire de la demande, mais concernant le nombre de personnes dans le foyer. Un jugement peut être brièvement cité à titre d'illustration : « par décision (...) la commission de médiation de Paris a désigné M. KABA, marié et père de quatre enfants, comme prioritaire et devant être logé en urgence (...); (...) il ressort toutefois des pièces du dossier, notamment de la demande déposée en janvier 2008 par le requérant, que celui-ci avait déclaré que sa famille était constituée de cinq personnes dont ses trois enfants nés en 2001, 2004 et 2007 ; (...), dès lors, la demande de logement de M. KABA doit être regardée comme

ayant été reconnue prioritaire et urgente pour cinq personnes » (TA Paris 26 novembre 2009, N° 0914827)<sup>13</sup>. Dans ce cas de figure, la démarche du Tribunal peut-être assimilée à la correction d'une erreur matérielle de la commission.

3.2. Ensuite, si les besoins et les moyens du pétitionnaire sont réputés cristallisés au moment de la décision de la commission, pour déterminer l'étendue de l'injonction, le Tribunal administratif peut prendre en compte des faits réalisés au moment de la décision, mais qui n'ont pas été portés à la connaissance de la commission. C'est ce que l'on peut déduire du jugement Mme Babatou COULIBALY (N° 0908361) dans lequel le Tribunal administratif de Paris prononce une injonction correspondant à des besoins différents de ceux que la commission avait évalués, dans la mesure cependant où la circonstance invoquée était déjà réalisée au moment de la décision de la commission de médiation, même si celle-ci n'en a pas tenu compte, faute pour la pétitionnaire de l'avoir signalée dans sa demande<sup>14</sup>. En l'occurrence, il s'agit de la naissance d'un enfant intervenue probablement entre le moment du dépôt de la demande et celui de la décision de la commission.

3.3. Enfin, c'est de manière plus exceptionnelle que le Tribunal administratif de Paris se départit du *self-restraint* évoqué plus haut en prenant en compte des éléments qui n'étaient pas réalisés au moment de la demande adressée à la commission pour déterminer l'étendue de son injonction. Par exemple la prise en charge d'un second enfant majeur<sup>15</sup>. Mais c'est aussi parfois le cas pour la naissance d'un enfant conçu après que la décision de la commission ait été prise<sup>16</sup>. Ainsi, le Tribunal administratif peut revoir à la hausse les besoins du demandeur compte tenu d'événements postérieurs à la décision de la commission. Dans la mesure où ces jugements sont en contradiction avec le considérant de principe, il est assez difficile de comprendre sur quels critères le juge se fonde pour admettre de telles dérogations. De manière moins exceptionnelle, il arrive que le Tribunal administratif de Paris évalue également les besoins du demandeur à la baisse en se référant à des événements postérieurs à la date de la décision prise par la commission de

---

13 Il faut préciser que dans ce type de cas, le requérant n'a pas à faire la preuve qu'il avait bien déclaré les faits en question à la commission car la charge de la preuve repose sur le préfet qui doit produire le dossier d'instruction de la demande. Dès lors que les allégations du demandeur ne sont pas contredites par le préfet, le TA s'en remet à cette version des faits. « Considérant que si Mme PEPHILY fait valoir qu'elle habite avec sa fille, née en 1984, dans une chambre d'hôtel de 10m<sup>2</sup> qui ne respecte pas les normes d'hygiène, il résulte du procès-verbal de la commission de médiation de Paris que celle-ci a uniquement désigné la requérante comme prioritaire et devant être logée en urgence sans tenir compte de la présence de sa fille ; que cette circonstance ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'il soit enjoint au préfet de Paris, d'assurer le logement de et de sa fille, dès lors, d'une part, que l'intéressée soutient, sans être contredite, qu'elle a mentionné dans la demande qu'elle a déposée devant la commission de médiation l'existence de sa fille et que le préfet de Paris n'a pas produit le dossier d'instruction de cette demande permettant d'apprécier la véracité de ses allégations, et d'autre part, que sa demande doit être satisfaite d'urgence et qu'elle n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités » (TA Paris, 21 décembre 2009, Mme PEPHILY N° 0916174).

14 La date des faits ne permet cependant pas de préserver la cohérence de la jurisprudence puisque le considérant de principe est semblable à ceci : « le requérant ne peut utilement invoquer dans le cadre du présent recours les nouvelles informations ainsi données sur la composition de sa famille, dès lors qu'il ne l'a pas fait, au préalable, devant la commission de médiation »

15 TA Paris, 23 décembre 2009, MPEIYA WA N° 0915773

médiation<sup>17</sup>.

A la lumière des solutions exposées, le contentieux DALO n'apparaît finalement pas comme un contentieux de pleine juridiction si particulier que cela. Qu'ils y soient contraints ou qu'ils en prennent la liberté, il n'est pas exceptionnel que les tribunaux administratifs se substituent à la commission de médiation pour porter une appréciation sur le caractère prioritaire de la demande du requérant ou sur l'étendue de ses besoins. Il convient toutefois d'observer que les occurrences de ce braconnage demeurent peu nombreuses.

---

16 TA Paris, 23 décembre 2009, BEN YOUSSEF BEN MIMOUN N° 0916002

17 Pour déterminer la situation présente du demandeur, le TA se fonde sur divers éléments : l'instruction, la requête et les déclarations faites à la barre par l'intéressé (« Considérant que si M. MALLUWA a mentionné dans la demande qu'il a déposée devant la commission de médiation de Paris l'existence de sa fille née en 1987, il résulte de l'instruction, et notamment de sa requête et des déclarations faites à la barre, que M. MALLUWA, qui a été expulsé de son précédent logement et habite désormais dans une chambre d'hôtel son épouse et son fils né en 1990, n'a entendu demander que son relogement et celui de sa compagne et de son fils ; que dès lors que sa demande doit être satisfaite d'urgence et que l'intéressé n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités, il y a lieu d'enjoindre au préfet de Paris, d'assurer le logement de M. MALLUWA, de son épouse et de son fils ; » M. MALLUWA, 21 décembre 2009, N° 0916179)