

Mars 2011

# Droit au logement opposable

La mise en œuvre des Commissions de médiation :  
le cadre réglementaire en mars 2011

**Délégation à l'action professionnelle  
Paris**  
14, rue Lord Byron - 75008 Paris  
Tél.: 01 40 75 78 97 - Fax: 01 40 75 79 87  
[dlap@union-habitat.org](mailto:dlap@union-habitat.org)

## SOMMAIRE

1/ Les bénéficiaires du droit au logement opposable

2/ La Commission de médiation : composition et règles de fonctionnement

3/ Le recours amiable :

- Saisine de la Commission, instruction des recours
- Examen des recours et décision de la Commission

4/ La désignation du demandeur à un bailleur par le Préfet

5/ Le recours contentieux

6/ L'information sur la mise en œuvre du droit au logement opposable

LES PRINCIPALES ETAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE

LES TEXTES DE REFERENCE

## 1 – LES BENEFICIAIRES DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

### LE CADRE REGLEMENTAIRE

Le droit au logement opposable est ouvert à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'accéder par ses moyens propres à logement décent et indépendant ou de s'y maintenir.

Peuvent être reconnues prioritaires et devant être logées en urgence, les personnes de bonne foi qui satisfont aux conditions réglementaires d'accès au logement social et qui se trouvent dans l'une des situations suivantes :

1/ Personnes qui n'ont pas reçu de proposition adaptée à leur demande dans un délai anormalement long, fixé par le Préfet.

2/ Sans conditions de délai, les personnes:

- ⇒ dépourvus de logement parmi lesquels les ménages à la rue, les ménages à l'hôtel, les ménages hébergés chez des tiers. La commission apprécie la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer de la part de personnes apparentées en ligne directe (obligation d'aliment définie à l'article 205 et suivants du code civil).
- ⇒ logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Le cas échéant, la Commission tient compte des droits à relogement ou à hébergement auxquels le demandeur peut prétendre en application des articles L 521 et suivants, des articles L 314-1 et suivants du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit au relogement. Ne sont pas visés les demandeurs logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou menaçant ruine ayant fait l'objet d'un arrêté, assorti d'une interdiction définitive d'habiter (ils bénéficient d'un droit au relogement opposable à leur propriétaire et, en cas de défaillance de celui-ci, à la commune ou à l'Etat en application des articles 521-1 et suivants du CCH).
- ⇒ avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement.
- ⇒ hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées temporairement depuis plus de 18 mois dans un logement de transition ou un logement-foyer.
- ⇒ en situation de handicap, **ou** ayant à charge une personne handicapée, **ou** ayant à charge au moins un enfant mineur **et** qui occupent un logement soit présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou auquel font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret, soit en sur-occupation (16 m<sup>2</sup> pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9 m<sup>2</sup> par personne en plus dans la limite de 70 m<sup>2</sup> pour huit personnes et plus et 9m<sup>2</sup> avec une hauteur sous plafond d'au moins 2.20m soit un volume habitable de 20m<sup>3</sup> minimum, pour une personne).

Peut être désignée, par décision spécialement motivée, comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne, qui ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus.

**Recours portant sur un accueil en hébergement** : la Commission de médiation peut également être saisie sans condition de délai par toute personne qui, sollicitant un accueil en structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition à sa demande.

## **2 – LA COMMISSION DE MEDIATION**

### **Composition et règles de fonctionnement**

#### **LE CADRE REGLEMENTAIRE**

Dans chaque département sont créées, auprès du représentant de l'Etat, une ou plusieurs Commissions de médiation.

#### **Composition**

Elle est composée 13 membres répartis dans 4 collèges : Etat, bailleurs, associations, collectivités territoriales auxquels s'ajoute une personnalité qualifiée.

- collège Etat : 3 représentants de l'Etat désignés par le préfet
- collège collectivités : 1 représentant des EPCI (sur proposition des présidents d'EPCI concernés), 1 représentant des maires (désigné par l'AMF), 1 représentant du conseil général désigné par son président
- collège bailleur : 1 représentant des associations gestionnaires de structures d'hébergement, 1 représentant des propriétaires du parc privé, 1 représentant des bailleurs HLM ou des SEM désignés par le préfet
- collège associations : 1 association de locataire, 2 associations d'insertion

Les membres de la commission et leurs suppléants sont nommés par arrêté du Préfet pour une durée de 3 ans renouvelables une seule fois. Les membres titulaires ou suppléants démissionnaires ou décédés sont remplacés par de nouveaux membres nommés selon les mêmes modalités, pour la durée du mandat restant à courir.

Le Président de la Commission est une personnalité qualifiée avec voix prépondérante en cas de partage des voix. La Commission élit en son sein un ou deux vice-présidents qui exercent les fonctions de président en cas d'absence. Ces fonctions sont gratuites. Les frais de déplacement font l'objet de remboursement selon les règles qui s'appliquent aux déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

#### **Délibérations**

Majorité simple.

Validité de la délibération : 50% des membres, 1/3 des membres à la deuxième convocation.

#### **Secrétariat**

Assuré par un service de l'Etat désigné par le Préfet.

#### **Règlement intérieur**

Le règlement intérieur fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission. Lorsque plusieurs Commissions ont été créées dans le département, elles sont pourvues d'un règlement intérieur unique.

## **3.1 - LE RECOURS AMIABLE**

### **SAISINE DE LA COMMISSION ET INSTRUCTION DES RECOURS**

#### **Saisine de la commission de médiation**

Le demandeur ne peut saisir qu'une commission de médiation. Le recours est effectué sur la base du formulaire-logement ou du formulaire-hébergement définis par l'arrêté du 12 novembre 2009 et qui précisent l'objet et le motif du recours, les conditions de logement et d'hébergement ; le requérant fournit toutes pièces justificatives de sa situation (certaines sont à fournir obligatoirement), mentionne les demandes de logement ou d'hébergement effectuées antérieurement et l'existence éventuel d'un arrêté d'insalubrité, de péril ou de fermeture administrative portant sur son logement.

Le demandeur peut être assisté par les services sociaux, par un organisme bénéficiant d'un agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique ou par une association de défense des personnes en situation d'exclusion, agréée par le préfet pour cinq ans renouvelables.

La réception d'un dossier donne lieu à la délivrance par le secrétariat de la commission d'un accusé de réception mentionnant la date de la réception de la demande qui fait courir le délai dont dispose la commission pour rendre sa décision. Lorsque le formulaire n'est pas rempli complètement ou en absence de pièces justificatives obligatoires, le demandeur en est informé par un courrier qui fixe le délai de production des éléments manquants, pendant lequel les délais de saisine de la commission de médiation sont suspendus.

#### **Instruction des recours**

La commission de médiation peut auditionner toute personne qu'elle juge utile.

Pour l'instruction des demandes, le préfet peut à la demande de la commission ou de sa propre initiative faire appel aux services compétents de l'Etat ou des collectivités territoriales ou à tout organisme compétent pour faire les constatations sur place ou l'analyse de la situation sociale du demandeur.

- La commission reçoit du ou bailleurs en charge de la demande ou ayant eu à connaître de la situation locative antérieure du demandeur tous les éléments d'information sur sa qualité et sur les motifs invoqués pour expliquer l'absence de proposition.
- Elle reçoit des services sociaux en contact avec le demandeur et des instances du PDALPD toutes informations utiles sur ses besoins et ses capacités et sur les obstacles à un accès ou au maintien dans le logement autonome.

#### **Secret professionnel**

Les membres de la commission de médiation et les personnes chargées de l'instruction des saisines sont soumis au secret professionnel. Par dérogation, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale fournissent aux services chargés de l'instruction des recours amiables, les informations confidentielles dont ils disposent et qui sont strictement nécessaires à l'évaluation des difficultés d'accès et de maintien dans le logement du requérant et à la détermination des caractéristiques du logement répondant à ses capacités et besoins.

#### **Recours au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou « non décent » des locaux occupés par le requérant :**

La commission statue au vu d'un rapport établi par les services compétents (DDASS ou service communal d'hygiène et de santé) ou d'un opérateur mandaté pour constater l'état des lieux. Si les locaux sont frappés d'une mesure de police, un rapport présentant l'avancement de l'exécution de la mesure est produit.

Lorsque, les locaux n'étant pas frappés d'une mesure de police, le rapport conclut au caractère impropre, dangereux insalubre ou non décent, les autorités publiques (le Préfet ou le maire) mettent en œuvre sans délai les procédures de police adéquates indépendamment de la décision de la

commission de médiation. Ces procédures ne font pas obstacle à l'examen du recours par la commission. Les locaux dont le caractère impropre, indécent, insalubre ou dangereux a été retenu par la commission de médiation pour statuer sur le caractère prioritaire et urgent du relogement du requérant sont signalés à la CDAPL à la CAF (ou MSA) et au FSL ainsi qu'au PDALPD pour être inscrit dans son observatoire nominatif de l'habitat indigne.

## **3.2 – LE RECOURS AMIABLE**

### **Examen des recours et décision de la Commission**

#### **LE CADRE REGLEMENTAIRE**

##### **La Commission examine les situations.**

Elle statue de la manière suivante :

- Apprécie la bonne foi, se prononce sur le caractère prioritaire, l'urgence du relogement ou d'un accueil en structure d'hébergement
- Tient compte des démarches précédemment effectuées dans le département ou en IDF dans la région.
- Détermine les caractéristiques du logement à attribuer en tenant compte des capacités et besoins de chaque demandeur ainsi que le cas échéant les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires. Cette appréciation tient compte de la taille et de la composition du foyer au sens de l'article R 442-12 du CCH, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes. Elle peut prendre en compte tout autre élément propre à la situation du demandeur ou des personnes composant le foyer.
- Peut prévoir un hébergement à un demandeur de logement si elle estime qu'un logement n'est pas adapté
- Notifie aux requérants sa décision qui doit être motivée. Si le requérant a été reconnu prioritaire et à reloger d'urgence, elle l'informe du délai dans lequel une offre de logement adaptée à ses besoins doit lui être faite. Elle porte à sa connaissance le délai dans lequel il pourra exercer un recours contentieux, le tribunal administratif compétent ainsi que l'obligation de joindre à la requête la décision de la commission.
- Peut faire des propositions d'orientations aux demandeurs non prioritaires.
- Elle transmet au préfet la liste de demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement

Le demandeur est tenu d'informer le préfet destinataire de la décision de la commission de médiation de tout changement d'adresse ou de tout changement de taille ou de composition du ménage.

**Recours portant sur un accueil en hébergement** : la commission de médiation transmet au préfet la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un accueil en structure d'hébergement et précise le cas échéant les mesures de diagnostic et d'accompagnement nécessaires. Cette liste comprend également les demandeurs de logement jugés prioritaires mais pour lesquels la Commission a estimé qu'une offre de logement n'était pas adaptée.

##### **Les délais qui s'appliquent**

Recours portant sur le logement, la décision de la Commission de médiation doit être rendue dans un délai de :

- 3 mois à compter réception de la demande
- 6 mois outre-mer
- 6 mois jusqu'au 1.1.2014 dans les départements avec agglomération ou partie d'agglomération > 300.000 habitants

Recours portant sur un accueil en structure d'hébergement : la décision de la commission de médiation doit être rendue dans un délai de 6 semaines.

**Bilan d'activité**

La commission de médiation établit chaque année un état des décisions prises et le transmet au Préfet du département, au comité responsable du PDALPD et aux EPCI compétents en matière d'habitat. Elle est informée des suites réservées à ses décisions.



## **4 - LA DESIGNATION DU DEMANDEUR A UN BAILLEUR PAR LE PREFET**

### **LE CADRE REGLEMENTAIRE**

#### **Le rôle du Préfet**

Après avis des maires des communes concernées et **en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental d'attribution, le Préfet désigne chaque demandeur reconnu prioritaire et devant être relogé d'urgence à un organisme bailleur** disposant de logements correspondant aux besoins et capacités du demandeur. Les propositions faites au demandeur ne doivent pas être manifestement inadaptées à leur situation particulière.

Le représentant de l'Etat définit le délai et le périmètre au sein duquel le bailleur est tenu de loger le demandeur. Pour ce faire, il prend en compte la taille et la composition du foyer, l'état de santé, les aptitudes physiques ou les handicaps des personnes qui vivront au foyer au sens de l'article L 442-12 du CCH, la localisation des lieux de travail ou d'activité et la disponibilité des moyens de transport, la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes. Il peut prendre en compte tout autre élément propre à la situation du demandeur ou des personnes composant le foyer. Il prend en considération les changements dans la taille ou la composition du foyer portés à leur connaissance ou survenus postérieurement à la décision de la commission de médiation.

Le périmètre en IDF, peut porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région après consultation du Préfet compétent. En cas de désaccord, la désignation est faite par le Préfet de région.

#### **Le rôle du bailleur social**

Le bailleur prend en considération, dans sa proposition de logement, les changements dans la taille ou la composition du foyer portés à leur connaissance ou survenus postérieurement à la décision de la commission de médiation. Il informe le demandeur ou la personne l'accompagnant que l'offre lui est faite au titre du DALO et qu'en cas de refus d'une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités, il risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation.

Cette attribution s'impute sur les droits de réservation du préfet dans le département d'implantation du logement (ou sur le territoire d'autres départements en Ile-de-France) ou lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi sur les droit à réservation d'un collecteur associé de l'UESL (dans la limite du ¼ de ce contingent) ou sur la fraction réservée des attributions de logement appartenant à l'association foncière logement ou à une de ses filiales.

En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'Etat dans le département procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins de celui-ci sur ses droits de réservation. Si l'organisme fait obstacle, le représentant de l'Etat peut désigner pour une durée d'un an un délégué spécial chargé d'effectuer les attributions pour le compte de l'organisme.

Lorsque ces droits ont été délégués à un maire ou à un EPCI, le représentant de l'Etat demande à ces instances de procéder à la désignation et le cas échéant à l'attribution du logement dans un délai qu'il détermine. En cas de refus du délégataire, le Préfet se substitue à lui.

Le Préfet peut également proposer au demandeur un logement privé conventionné.

#### **Recours portant sur un accueil en hébergement :**

Le préfet propose une place en structure d'hébergement, en établissement ou logement de transition, en logement-foyer ou en résidence hôtelière à vocation sociale aux personnes désignées par la commission de médiation. En IDF il peut aussi demander au préfet d'un autre département d'effectuer cette proposition. En cas de désaccord, la proposition est faite par le préfet de Région. Le préfet informe la personne que l'offre lui est faite au titre du droit à l'hébergement opposable et il attire son

attention sur le fait qu'en cas de refus d'une proposition d'accueil non manifestement inadaptée à sa situation, elle risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission.

Les personnes auxquelles une proposition de logement ou d'hébergement a été adressée reçoivent du représentant de l'Etat une information écrite sur les dispositifs et structures d'accompagnement social intervenant dans le périmètre d'implantation du logement, de l'hébergement, du logement de transition, du logement foyer ou de la résidence hôtelière à vocation sociale et susceptible d'effectuer le diagnostic ou l'accompagnement social préconisé par la Commission de médiation.

### **L'EPCI garant du droit au logement**

La loi permet à titre expérimental et pour une durée de 6 ans, à un EPCI à fiscalité propre ayant signé une convention de délégation des aides à la pierre de devenir garant du droit au logement sur son territoire en passant une convention avec l'Etat, ses communes membres et les départements concernés.

### **Délais**

Avis du maire sur le relogement d'un demandeur prioritaire que le Préfet désigne à un bailleur est réputé acquis au bout de 15 jours

Une offre tenant compte des besoins et capacités du requérant doit être effectuée dans un délai qui court à compter de la décision de la commission de médiation. Passé ce délai le requérant peut exercer son droit de recours auprès du tribunal administratif.

#### **- Recours logement**

- 3 mois à compter de la notification de la décision de la Commission de médiation au demandeur
- 6 mois outre-mer
- 6 mois jusqu'au 1.1.2014 dans les départements avec agglomération ou partie d'agglomération > 300.000 habitants

#### **- Recours hébergement**

- Délai de 6 semaines, à compter de la décision de la commission de médiation, pour les places en structure d'hébergement, ou une résidence hôtelière
- Délai de 3 mois pour les places en logement de transition et logement-foyer

## **5 - LE RECOURS CONTENTIEUX DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

### **LE CADRE REGLEMENTAIRE**

Les décisions de la commission de médiation font grief au plan juridique et peuvent se voir contestées devant le tribunal administratif par les requérants. Ce recours est ouvert à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2008 pour les catégories des personnes mal logées ou non logées et n'ayant pas reçu d'offre de logement tenant compte de leurs besoins et capacités et à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour les ménages en délai dépassé.

Le demandeur qui a été reconnu prioritaire et devant être relogé d'urgence par la commission de médiation et qui n'a pas reçu dans un délai réglementaire une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou relogement.

La requête auprès du tribunal administratif doit être déposée dans un délai de forclusion de 4 mois suivant l'expiration délai au terme duquel le requérant doit bénéficier offre de logement. Ce délai n'est opposable au requérant que s'il a été informé de ces délais dans la notification de la décision de la commission de médiation. Les requêtes doivent être accompagnées, sauf exception dûment justifiée, de la décision de la commission de médiation.

Ce recours est dispensé du ministère d'avocat. Le requérant peut être assisté par les services sociaux ou un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière ou technique ou de défense des personnes en situation d'exclusion agréée. A la demande du requérant, la personne assurant l'assistance peut être entendue lors de l'audience.

Lorsqu'il constate que la demande a été reconnue prioritaire par la commission de médiation et doit être relogé en urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et capacités, le président du TA ou le juge qu'il désigne, ordonne le relogement de celui-ci par l'Etat. Il peut également ordonner l'accueil d'un demandeur de logement dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer une résidence hôtelière à vocation sociale

Le juge peut assortir son injonction d'une astreinte dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation. Son produit est versé au fonds régional d'aménagement urbain. Le juge a la possibilité de liquider d'office l'astreinte.

#### **Réclamation portant sur un accueil en hébergement :**

Le recours contentieux est ouvert au demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation pour un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et qui n'a pas reçu d'offre dans le délai fixé par décret.

S'il constate que le demandeur reconnu prioritaire pour un hébergement n'a pas bénéficié d'une proposition de place, le président du TA ou le juge qu'il désigne ordonne l'accueil dans l'une des structures concernées et peut assortir son injonction d'une astreinte, versé au fonds régional d'aménagement urbain de la région.

Le montant de l'astreinte est déterminé en fonction du coût moyen du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

**Délais**

Le président du TA ou le juge qu'il désigne statue en urgence dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

## **6 – L'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT**

### **LE CADRE REGLEMENTAIRE**

Le Préfet en concertation avec les organismes, les associations et les autorités publiques concourant à la réalisation de la politique d'aide au logement dans le département assure l'accès des personnes éligibles au droit au logement opposable (demandeurs en délai dépassé, personnes relevant des catégories prioritaires) aux informations relatives à la mise en œuvre du droit au logement.

Ces informations portent notamment sur les dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement et sur les modalités de recours devant la Commission de médiation.

Les départements, les communes et les EPCI sont associés à cette information.

# Droit au logement opposable : les principales étapes de la procédure de recours



## Saisine de la Commission par le requérant et instruction

Accusé de réception par le secrétariat de la Commission

Constatations sur place ou analyse sociale du requérant à la demande de la Commission

Information de la Commission par le bailleur social en charge de la demande, sur le demandeur et les motifs expliquant l'absence de proposition.



## Examen du recours par la Commission et décision

Audition de toute personne utile

Notification par la Commission de la décision motivée au requérant

Communication au Préfet de la liste des ménages prioritaires à reloger d'urgence



## Désignation par le Préfet d'un demandeur à un organisme disposant d'une offre

Avis du maire concerné (avis réputé acquis au bout de 15 jours)

Peut proposer un logement privé conventionné

Informe les bénéficiaires d'une proposition de logement ou d'hébergement sur les dispositifs et structures d'accompagnement social



## Recours auprès de la juridiction administrative

En l'absence d'offre adaptée aux besoins et aux capacités du demandeur dans le délai

Le juge peut ordonner le relogement ou l'accueil du demandeur de logement

3 mois à 6 mois  
selon département

3 mois à 6 mois  
selon département

2 mois

## **LES TEXTES DE REFERENCE**

CCH articles L 441-2-3 à L 441-2-6 et R 441-13 à R 441-18-5

Décret 2008- 908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant et modifiant le CCH

Décret 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable

Décret n°2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives (article 31).

Arrêté du 19 décembre 2007 pris pour l'application de l'article R 441-14 du code de la construction et de l'habitation

Arrêté du 12 novembre 2009 pris pour l'application de l'article R. 441-14 du code de la construction et de l'habitation - (institution de nouveaux formulaires de recours amiable)

Circulaire n°2007-33 du 4 mai 2007 relative à l'application des dispositions de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit opposable au logement et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale

Circulaire du 5 juin 2009 relatif au contentieux du droit au logement opposable (DALO)-décisions des Commissions de médiation- contentieux spécifique- gestion des dépenses.

Délibération n°2009-385 du 30 novembre 2009 de la HALDE (nationalité - droit au logement opposable – restriction imposée aux seuls ressortissants non communautaires)