



Textes Officiels

Circulaire de l'Union sociale pour l'habitat n° 2008-01 du 23 Janvier 2008 relative au droit au logement opposable : la mise en œuvre des commissions de médiation

Circulaire n° 01-08
Nos Réf. : PQ/JF/mc
Pièce Jointe : 1
Objet : Droit au logement opposable

Destinataires :
Tous les organismes

Paris, le 23 janvier 2008

Madame, Monsieur le Président,
Madame, Monsieur le Directeur,

Les organismes Hlm sont depuis de longue date des acteurs de la mise en œuvre du droit au logement, et des démarches qui ont été construites pour le rendre effectif : plans départementaux d'accueil des personnes défavorisées, accords collectifs intercommunaux, FSL.

Une nouvelle étape décisive est maintenant franchie. Le droit au logement opposable institué par la loi du 5 mars 2007 est entré en application début janvier. Sa mise en œuvre représente un enjeu important pour les bailleurs sociaux : le parc social va être fortement mobilisé pour le relogement des ménages bénéficiaires et le Mouvement Hlm a affiché clairement au Congrès de Lyon que, s'il doit conserver une vocation large d'accueil, condition de la mixité sociale, il est solidaire de l'obligation de résultat qu'implique la nouvelle loi.

La mise en œuvre pertinente de la loi doit amener les partenaires à mettre en place des réponses qui limiteront les recours. Ceci nécessite la définition d'un cadre territorial où soient associés les principaux acteurs impliqués dans le développement de l'offre et la gestion du droit au logement. Il importe que les organismes y soient force de proposition.

Les instruments centraux de la mise en œuvre du droit au logement opposable sont les commissions de médiation qui ont été mises en place. Afin de vous aider à participer à leurs travaux, vous trouverez ci-joint un document qui présente le cadre réglementaire de ce dispositif et identifie les principaux enjeux et pistes de travail pour les organismes d'Hlm.

Bien entendu de manière plus globale, l'entrée en vigueur de la loi DALO rend nécessaire un travail qui dépasse le seul cadre du fonctionnement de la commission de médiation. Celui-ci concerne le développement d'une offre de logement et d'hébergement permettant de répondre à la diversité des besoins, l'accueil des personnes sortant des structures d'hébergement, l'accompagnement social, la place de la mise en œuvre de DALO dans la politique et les pratiques d'attribution, la concertation avec les partenaires locaux. C'est sur l'ensemble de ces thèmes que l'organisation professionnelle peut vous apporter son concours.

Je vous souhaite bonne réception de ce document et vous prie d'agréer, Madame, Monsieur le Président, Madame, Monsieur le Directeur, l'expression de mes salutations distinguées.

Pierre Quercy

Contact : Juliette Furet - Tél. 01 40 75 79 71
Conseiller technique - Délégation à l'action professionnelle
Juliette.furet@union-habitat.org

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Janvier 2008

Droit au logement opposable

La mise en œuvre des commissions de médiation :

le cadre réglementaire et les pistes de travail pour les
organismes d'HLM

SOMMAIRE

Introduction

1 – LES BENEFICIAIRES DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE
5

2 – LA COMMISSION DE MEDIATION
9

3 – Composition et règles de fonctionnement
9

3.1 - LE RECOURS AMIABLE
13

Saisine de la commission, instruction des recours
13

3.2 – LE RECOURS AMIABLE
15

Examen des recours et décision de la commission
15

4 - LA DESIGNATION DU DEMANDEUR A UN BAILLEUR PAR LE PREFET
17

5 - LE RECOURS CONTENTIEUX DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
21

Les principales Etapes de la mise en œuvre de la procédure

ANNEXES

Les textes de référence

INTRODUCTION

Les enjeux

Le droit au logement opposable a été institué par une loi publiée le 5 mars 2007. La publication de cette loi répond à la crise du logement abordable et aux situations de mal logement d'un nombre croissant de personnes démunies, mises en évidence depuis plusieurs années par les associations. Ce texte entre en application dès 2008. Dorénavant, le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français et dans des conditions de permanence définies par décret, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable, puis par un recours contentieux.

Le mouvement Hlm a pris une position claire en affirmant qu'il entendait jouer un rôle essentiel pour le logement des publics en situation d'exclusion ou en grande difficulté sociale sur les territoires. Il est solidaire de l'obligation de résultat qu'implique la nouvelle loi. Il entend également conserver une vocation large d'accueil de l'ensemble des ménages qui ne trouvent pas à se loger aux conditions du marché.

Dans les grandes régions urbaines dont l'Île de France, la principale condition de réussite de la mise en œuvre du droit au logement opposable réside dans le développement d'une offre de logements abordables et d'hébergements permettant de répondre à la diversité des besoins, dont ceux des bénéficiaires du droit au logement opposable. Ces nouvelles réponses permettront de limiter les risques de renforcement de spécialisation sociale des ensembles immobiliers les moins attractifs et de résoudre les difficultés de ceux qui ne sont pas en situation d'accéder à un logement autonome. La résorption de l'insalubrité et de l'habitat indigne est un volet important à prendre en compte pour permettre le maintien dans leurs logements de certains bénéficiaires de la loi.

La mise en œuvre pertinente de la loi doit amener les partenaires à mettre en place des réponses qui limiteront les recours. L'Etat, garant du droit au logement, est le premier interlocuteur des bailleurs sociaux pour organiser la mobilisation du parc social conformément à la loi. Les coopérations avec les associations gestionnaires de structures d'hébergement sont également essentielles pour organiser les itinéraires résidentiels des ménages prioritaires dans de bonnes conditions.

Sur les territoires, la définition d'un cadre de mise en œuvre du droit au logement opposable favorisera la cohérence des politiques et pratiques des principaux acteurs impliqués d'une part, par le développement d'offre et d'autre part, par la gestion du droit au logement : les EPCI, responsables des politiques locales de l'habitat, les communes en charge de l'accueil effectif des ménages, le conseil général copilote du plan départemental pour les personnes défavorisées et responsable du FSL, les bailleurs sociaux, les bailleurs privés, l'ANAH, les associations d'insertion, les collecteurs 1%.etc.

La contribution des organismes

La mise en œuvre du droit au logement opposable représente un enjeu important pour les bailleurs sociaux : le parc social va, en effet, être mobilisé pour la mise en œuvre de ce droit et il donnera lieu au relogement de ménages éligibles que les commissions de médiation reconnaîtront prioritaires et devant être logés en urgence.

Il importe qu'ils soient force de proposition et définissent leur contribution à la résolution des difficultés de logement sur le territoire : conditions de mobilisation du parc social pour l'accueil des publics visés par la loi en conciliant droit au logement et mixité sociale, développement d'une offre abordable et d'hébergement, renforcement des partenariats avec les structures d'hébergement temporaire....

Le mouvement Hlm doit également exprimer ses attentes et ses besoins pour la mise en œuvre de cette contribution, notamment en matière d'aide à l'accès et au maintien dans le logement, de production d'une offre nouvelle. Ceci suppose l'élaboration et l'expression d'un point de vue commun entre organismes avec l'appui des associations régionales ou départementales.

La loi va également amener les organismes à faire évoluer leurs pratiques et leurs compétences dans différents autres domaines : la gestion locative et sociale notamment devra s'adapter à l'accueil de demandeurs et locataires fragilisés dans un nombre croissant d'ensembles immobiliers. La gestion de la demande fait également l'objet d'attentes importantes de la part de nos partenaires, d'harmonisation des pratiques sur les territoires, de plus grande transparence et de garantie d'égalité de traitement.

La commission de médiation est l'un des principaux instruments de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Cette commission a commencé à recevoir des recours amiables le 1er janvier 2008. La période qui court jusqu'au 1er décembre 2008, date à laquelle les recours contentieux vont être possibles, sera utilisée pour définir des règles de fonctionnement, des principes de traitement des dossiers en fonction du contexte local. Très rapidement, le préfet pourra commencer à désigner à des bailleurs sociaux des ménages que la commission aura jugés prioritaires et à reloger en urgence.

Il importe que les organismes d'Hlm, principal bailleur visé par la loi, soient un acteur à part entière de ce dispositif et contribuent à sa mise en place et à son fonctionnement. Tel est l'objet du présent document : aider les organismes à être force de proposition pour la mise en œuvre opérationnelle de la procédure de recours. Il présente le cadre juridique qui s'applique et identifie les enjeux et pistes de travail pour les organismes afin de répondre à ces enjeux. Ces propositions seront d'autant plus recevables qu'elles seront l'émanation de l'ensemble des organismes sur le territoire.

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 désignées comme 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 le délai d'attente fixé localement par le préfet (recours contentieux ouvert à partir du 1er janvier 2012)

2/ Certaines catégories de personnes prioritaires qui pourront saisir la commission de médiation sans conditions de délai (recours contentieux ouvert à partir du 1er décembre 2008). Il s'agit des personnes ou ménages :

⇒ *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)*

⇒ *logés 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*

⇒ *menacés d'expulsion sans relogement (suite à une décision de justice prononçant l'expulsion)*

⇒ *hébergés dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou depuis plus de 18 mois dans un logement de transition*

⇒ *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 (norme AL).*

Recours portant sur un accueil en hébergement : *la commission de médiation peut également être saisie sans conditions 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 (recours contentieux à partir du 1er décembre 2008).*

Enjeux et pistes de travail POUR LES ORGANISMES D'HLM

Commentaires et précisions concernant les catégories de ménages éligibles :

Les recours émanant des catégories de ménage qui précèdent seront recevables par la commission de médiation. Cette recevabilité demandera dans certains cas à être vérifiée : notion de décence du logement, d'insalubrité, de sur-occupation etc. La recevabilité une fois vérifiée ne préjuge pas des suites qui seront données par la commission de médiation qui doit statuer sur le caractère prioritaire et l'urgence du relogement en tenant compte notamment des démarches effectuées antérieurement par le demandeur.

⇒ **Régularité et permanence du séjour** : les conditions requises envisagées par le projet de décret sont plus restrictives que celles qui s'appliquent pour l'accès au logement social.

⇒ **Satisfaction aux conditions d'accès au logement social** : est visé le respect des plafonds de ressources.

⇒ **La notion de bonne foi** : elle figure parmi les critères de recevabilité des réclamations. N'étant pas définie réglementairement, elle devra être appréciée au cours de l'instruction du dossier.

⇒ **L'absence d'offre adaptée à la demande dans le délai fixé localement par arrêté préfectoral** (pour les ménages éligibles à partir de 2012) : le fait que le requérant dépose une demande atteste le fait qu'il considère ne pas avoir reçu d'offre correspondant à sa demande. L'instruction de la réclamation pourra en juger autrement.

⇒ **Etre logé dans des logements impropres, insalubres ou dangereux** : l'habitat insalubre ou dangereux s'apprécie au sens du code de la santé publique (L 1331-22 à L 1331-1), de la loi Vivien du 10 juillet 1970 et des articles L 521-1 à L 522-2 du CCH. La notion de bâtiment menaçant ruine s'apprécie au regard des articles L 511-1 à L 511-6 du CCH. L'obligation de relogement ou d'hébergement des occupants par le propriétaire de ces immeubles est définie par les mêmes articles (voir également Actualités Habitat du 30 mai 2007, dans l'espace droit et fiscalité, l'article « La lutte contre l'insalubrité : déclinaison des procédures »).

⇒ **Etre logé dans un logement de transition** : le formulaire de saisine défini par arrêté fait référence à la sous-location.

⇒ **Caractéristiques des logements occupés par des personnes handicapées ou par des ménages ayant à charge une personne handicapée ou mineure** : le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 fixe les caractéristiques du logement décent. La notion de sur-occupation s'apprécie en référence à la réglementation qui s'applique pour l'ouverture du droit à l'AL (article D 542-14 du code de la sécurité sociale) et qui fixe comme limite que les logements doivent présenter une surface habitable globale au moins égale à 16m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour huit personnes et plus. Pour une personne seule, le seuil de référence fixé par le décret 2002-120 est le suivant : une surface au moins égale à 9m² avec une hauteur sous plafond d'au moins 2.20m soit un volume habitable de 20m³ minimum.

Les enjeux pour les organismes

Le nombre des ménages potentiellement éligibles au droit au logement opposable est mal connu. Les disparités entre les territoires sont considérables en fonction de leur attractivité et de la situation du marché du logement. Sur les territoires où les décalages entre l'offre et les besoins des ménages à faibles revenus sont importants, le développement d'une gamme diversifiée de logements abordables et d'hébergement constitue la principale condition de réussite de la loi. Le parc privé doit également être mis à contribution.

Pour le mouvement Hlm comme pour l'ensemble des partenaires, l'un des principaux enjeux de la mise en œuvre de la loi consiste à rechercher des réponses en amont de la commission de médiation afin d'en limiter les saisines. C'est une condition également du maintien du rôle décisionnel des commissions d'attribution des organismes.

Les pistes de travail

Intégrer les catégories de ménages éligibles dans les priorités d'attribution

Les ménages éligibles au droit au logement opposable constituent dorénavant « le noyau dur » des

priorités du contingent prioritaire du Préfet. Cette réalité va amener les organismes à réinterroger leurs orientations d'attribution et à intégrer les ménages éligibles à la loi DALO dans leurs priorités d'attribution. En marché tendu, il sera nécessaire de procéder à des arbitrages entre les différentes catégories de demandeurs d'accès au logement social. Cette relecture des priorités d'attribution doit être effectuée en lien avec l'Etat, garant du droit au logement mais également les EPCI et les collectivités territoriales d'implantation des logements ainsi que les autres réservataires (voir fiche 4 « Désignation par le préfet d'un demandeur à un bailleur »).

Au cas par cas, la connaissance approfondie par les bailleurs de la demande des ménages éligibles leur permettra de proposer un logement ou d'être en capacité de justifier l'absence de proposition (fiche 3.1 « Saisine de la commission et instruction des recours »)

Prendre en compte les ménages bénéficiaires de la loi par les dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement

Le traitement des difficultés de logement en amont de la commission de médiation nécessite que les partenaires et les dispositifs contribuant à l'accès et au maintien dans le logement prennent bien en compte les catégories de ménages éligibles au DALO :

- renforcement des actions de prévention des expulsions locatives,
- prise en compte par le PDALPD de la résorption du patrimoine insalubre, du développement de l'offre adaptée et de structures d'hébergement,
- adaptation des critères d'aide du FSL.

Renforcer les partenariats entre bailleurs sociaux et associations gestionnaires de structures d'hébergement

- Les ménages en structure d'hébergement sont prioritaires au regard de la loi DALO pour l'accès au logement social. Il est souhaitable d'organiser entre organismes et gestionnaires de structures d'hébergement les modalités de sortie et d'accompagnement à l'accès au logement banal des personnes hébergées dans un souci d'insertion durable dans le logement.

- Les organismes doivent également apporter leur soutien aux associations pour le développement de réponses adaptées aux besoins de ménages qui ne sont pas aptes à l'accès au logement banal (personnes ayant des difficultés de santé mentale, situations de grande exclusion, vieillissement et isolement etc.).

Contribuer à la mise en œuvre d'un cadre territorial de la mise en œuvre de la loi DALO

La diversité des situations territoriales nécessite la mise en œuvre de réponses partenariales coordonnées entre les acteurs impliqués d'une part, par le développement d'une offre et d'autre part, par la gestion du droit au logement. Cet enjeu de cohérence est particulièrement nécessaire dans les secteurs urbains à marché tendu où l'impact de la loi sera le plus important.

Ces démarches doivent permettre la définition d'axes de travail partagés et la mise en cohérence des pratiques de l'ensemble des acteurs concernés sur le territoire : les Epci, responsables des politiques locales de l'habitat et les communes en charge de l'accueil effectif des ménages, le conseil général en tant que responsable du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées et du FSL, les bailleurs sociaux, les bailleurs privés, l'ANAH, les associations d'insertion, les collecteurs du 1% etc.

Elles peuvent s'appuyer sur les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les accords collectifs d'attribution. Le territoire pertinent peut être selon les cas l'agglomération, le département ou tout autre territoire en fonction de la situation locale.

Les politiques et partenariats peuvent couvrir les champs suivants : connaissance de la demande et des besoins, développement de l'offre, mobilisation du parc social et du parc privé conventionné, lutte contre l'insalubrité, mise en place d'actions d'accompagnement de proximité (déconcentration du FSL, accords intercommunaux d'attribution, commission de coordination des attributions etc.)

2 – LA COMMISSION DE MEDIATION

Composition et règles de fonctionnement

LE CADRE REGLEMENTAIRE

Composition

13 membres répartis dans 4 collèges Etat, bailleurs, associations, collectivités territoriales de 3 membres chacun

- Les membres de ces collèges sont désignés par l'Etat à l'exception du représentant des EPCI, nommé sur proposition des EPCI concernés et du représentant des maires nommé sur proposition de l'association départementale des maires de France.
- le collège bailleur compte 1 représentant des associations gestionnaires de structures d'hébergement, 1 représentant des propriétaires du parc privé, 1 représentant des bailleurs HLM ou des SEM
- 1 président personnalité qualifiée avec voix prépondérante en cas de partage des voix

titulaires nommés par le Préfet pour une durée de 3 ans renouvelables une fois Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions que le titulaire, à l'exception de la personnalité qualifiée

La commission élit en son sein un vice-président qui exerce 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

ENJEUX ET PISTES DE TRAVAIL POUR LES ORGANISMES D'HLM

Les enjeux

La représentation du mouvement Hlm au sein de la commission de médiation sera très faible au regard du rôle qu'il va jouer pour la mise en œuvre du droit au logement opposable. Il est donc nécessaire d'optimiser cette représentation, en l'organisant au niveau départemental.

Les pistes de travail :

- Veiller au fait que la **désignation par le Préfet du représentant des bailleurs sociaux s'effectue en concertation avec l'association régionale ou départementale HLM.**
- **Organiser cette représentation aux plans institutionnel et opérationnel** afin de disposer d'une capacité d'influence au sein de la commission. Les modalités de représentation retenues doivent permettre de :
 - faire entendre le point de vue et les marges de manœuvre des bailleurs sociaux
 - mobiliser l'ensemble des organismes HLM présents sur le territoire et ne pas renforcer le rôle d'accueil de certains parcs à bas loyer.

Le représentant des bailleurs sociaux à la commission doit se voir confier une mission de représentation collective de la part des organismes du département. Sa présence en commission ne doit pas avoir pour effet de faire peser sur lui un rôle particulier. Ceci suppose d'organiser la circulation de l'information entre les organismes et ce représentant (informations amont sur la

situation et le traitement des demandes et retour d'information sur les décisions de la commission de médiation) et de construire les outils ad hoc (fiche navette, interface...).

- **Etre force de proposition pour l'élaboration du règlement intérieur de la commission de médiation.**

Les points qui appellent une attention particulière dans l'élaboration du règlement intérieur sont les suivants :

- Instruction des dossiers : prévoir que les recours feront l'objet d'une analyse sociale approfondie permettant de fonder la décision de la commission ; définir la nature et les modalités de la contribution des organismes d'HLM à cette instruction ; envisager une articulation avec les commissions partenariales locales (voir la fiche 3.1 relative à « la saisine et à l'instruction des recours »).

- Examen des recours et décisions de la commission : prévoir la contribution du parc privé au relogement des ménages reconnus prioritaires, inscrire dans le RI la possibilité pour les organismes d'être auditionnés par la commission (voir la fiche 3.2 relative à « l'examen des recours et aux décisions de la commission de médiation »),

- Fonctionnement de la commission : les règles de fonctionnement envisagées doivent permettre le respect de la répartition des rôles respectifs de la commission (décisions collégiales) et du secrétariat (réception des dossiers, préparation des commissions, suivi des décisions).

La commission a un rôle d'examen des dossiers et de décision.

Le secrétariat a un rôle administratif important qui nécessite des moyens conséquents : réception des recours, vérification du respect des conditions de saisine, constitution des dossiers et collecte des informations auprès des partenaires, convocation des commissions, préparation et présentation des dossiers, réalisation des compte-rendus, notification motivée au demandeur des décisions, transmission au préfet des listes de ménages reconnus prioritaires à reloger d'urgence, suivi de la mise en œuvre des décisions (relogement ou recours contentieux).

Les commissions doivent également être dotées de moyens informatiques permettant d'effectuer un suivi des recours aux différentes étapes et de faciliter les échanges d'information entre partenaires.

Les principaux points susceptibles d'être abordés dans le règlement intérieur

Ils porteront principalement sur le fonctionnement de la commission :

- Siège de la commission – adresse
- Objet de la commission – rappel de ses prérogatives
- Composition et modalités de désignation de ses membres
- Délibérations et règles de quorum
- Convocations : modalités de réunion de la commission – des dates régulières peuvent être fixées, des règles de convocation par mail, délai d'envoi de l'ordre du jour

- Saisine de la commission et vérification de l'éligibilité : rappel des ménages éligibles, le formulaire de saisine et les recommandations aux requérants pour le remplir, l'accusé de réception par le secrétariat

- Constitution du dossier de recours : partenaires sollicités par le secrétariat pour compléter le dossier et les modalités de cette sollicitation

- Examen des recours par la commission : déroulement des réunions, modalités de présentation des dossiers (contenu de la fiche de synthèse) et de diffusion des informations avant la commission (règles de confidentialité et prise en compte du droit au respect à la vie privée), auditions éventuelles

- Suivi des recours : saisines, décisions, suites données aux décisions, contacts avec la juridiction administrative pour les recours contentieux.

3.1 - LE RECOURS AMIABLE

Saisine de la commission , instruction des recours

LE CADRE REGLEMENTAIRE

Saisine de la commission

Recours effectué sur la base d'un formulaire défini par l'arrêté du 19 décembre 2007 qui précise l'objet et le motif du recours, les conditions de logement et d'hébergement. Le requérant fournit toutes pièces justificatives de sa situation et mentionne en particulier les demandes de logement ou d'hébergement effectuées antérieurement.

Le demandeur peut être assisté par une association d'insertion ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion

La réception de ce dossier donne lieu à la délivrance par le secrétariat de la commission d'un accusé de réception, défini par l'arrêté cité ci-dessus, dont la date fait courir le délai dont dispose la commission pour rendre sa décision.

Instruction des recours

La commission peut auditionner toute personne utile

Elle peut aussi demander au préfet de faire appel aux services compétents de l'Etat ou des collectivités locales ou toute personne ou organisme compétent pour faire des constatations sur place ou une analyse de la situation sociale du demandeur nécessaire à l'instruction.

La loi prévoit que la commission de médiation reçoit du ou des bailleurs sociaux en charge de la demande tous les éléments d'information sur le demandeur et sur les motifs expliquant l'absence de propositions.

En l'absence de commission de médiation, le demandeur saisit le préfet .

ENJEUX ET PISTES DE TRAVAIL POUR LES ORGANISMES D'HLM

Les enjeux

Les moyens dont disposent les commissions de médiation sont a priori faibles (100 postes budgétés dans la loi de finances 2008) et l'instruction des réclamations par ces instances risque d'être assez réduite. Le secrétariat va donc s'appuyer sur les déclarations des requérants et les pièces justificatives jointes ainsi que sur tous les éléments que pourront produire les partenaires.

Le principal enjeu à cette étape pour les organismes d'HLM est de s'assurer **que les décisions prises seront fondées sur une analyse sociale approfondie** permettant à la commission de s'assurer de la recevabilité du recours et de fonder une décision éventuelle de relogement prioritaire et en urgence. Cette analyse sociale doit également permettre **d'apprécier les besoins des ménages ainsi que leurs capacités financières et à s'intégrer dans un logement autonome éventuellement collectif ou le cas échéant à bénéficier d'un accueil en structure d'hébergement** : la commission doit en effet déterminer les caractéristiques du logement à attribuer en fonction des besoins et capacités du ménage.

Les pistes de travail

- **Définir la contribution des organismes à l'instruction de la demande.** Il importe que les situations puissent être examinées en tenant compte des contraintes de la gestion locative.

Ceci suppose pour les bailleurs de disposer d'une connaissance régulièrement actualisée de la demande des ménages éligibles au droit au logement opposable et d'avoir gardé en mémoire l'information des contacts avec ces demandeurs et des propositions effectuées et des suites données par ces derniers.

Il est souhaitable que soient définies entre organismes des modalités harmonisées à l'échelle départementale d'information de la commission de médiation : mise au point d'une fiche navette respectant les principes de la CNIL entre les organismes et le représentant HLM à la commission et/ou le secrétariat de la commission de médiation.

- **Prévoir une articulation de la commission de médiation avec les commissions partenariales locales** (examen des ménages en difficultés, prévention des expulsions locatives, commission de coordination des attributions de l'accord intercommunal d'attribution etc.) pour réaliser l'analyse sociale de certaines situations plus complexes et préfigurer des solutions.

La commission de médiation devrait pouvoir par exemple accorder un délai de 6 semaines après réception de la réclamation à la commission partenariale locale pour instruire certains dossiers complexes. Ceci peut permettre de disposer d'une analyse sociale partagée entre les acteurs de la situation du requérant et d'alimenter la décision de la commission de médiation.

- **Mobiliser des moyens pour l'accompagnement des requérants (remplissage du formulaire) et pour l'enquête sociale** : les FSL pourront être sollicités. Il importe néanmoins que l'équilibre entre les différentes aides du FSL (aides financières à l'accès et au maintien, accompagnement social) soit respecté.

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*
- *Peut, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne ne répondant que partiellement aux critères d'éligibilité définis par la réglementation, si la situation particulière de la personne le justifie.*
- *Détermine les caractéristiques du logement à attribuer en tenant compte des capacités et besoins des demandeurs*
- *Peut prévoir un hébergement à un demandeur de logement si elle estime qu'un logement n'est pas adapté*
- *Notifie sa décision qui doit être motivée aux requérants*
- *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*

Recours portant sur un accueil en hébergement : *la commission transmet au Préfet la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un accueil en structure d'hébergement. 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 décisions de la commission font grief au plan juridique et peuvent se voir contestées devant le tribunal administratif par les requérants.

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 requête*
- *6 mois outre-mer*
- *6 mois jusqu'au 1.1.2011 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*

ENJEUX ET PISTES DE TRAVAIL POUR LES ORGANISMES D'HLM

Commentaire

Les décisions de la commission devront être motivées et formalisées avec soin. En effet, elles sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif par certains requérants qui n'auraient pas été jugés prioritaires et à reloger d'urgence par la commission ou auxquels un hébergement serait proposé au lieu d'un logement.

Les enjeux

Pour le mouvement HLM, l'enjeu principal est de sensibiliser les membres de la commission de médiation sur la nécessité de prendre en compte dans ses décisions deux dimensions: la capacité des ménages à s'intégrer dans un logement autonome (solvabilité, aptitude à la vie en collectivité) et la mixité sociale.

La période qui court entre le 1er janvier et le 1er décembre 2008, date à laquelle le recours contentieux sera possible, devra être utilisée localement pour établir quelques principes en la matière.

Les axes de travail

1/ L'information - sensibilisation de la commission sur les potentialités et limites du parc social pour l'accueil des ménages éligibles au droit au logement opposable :

- répartition du parc social départemental, les risques de spécialisation de certains quartiers et notamment en ZUS, les risques de concentration des réponses dans les secteurs peu attractifs (rotation, vacance), les logements et les formules collectives adaptées à des besoins particuliers (personnes ayant des troubles de santé mentale, personnes âgées isolées, jeunes en mobilité, saisonniers etc.).
- le dispositif de mobilisation du contingent préfectoral : les principes, les marges de manœuvre et les contraintes (voir fiche 4 « Désignation par le préfet du demandeur à un bailleur »).

La communication de ces informations pourra guider les décisions de la commission concernant notamment les caractéristiques du logement à attribuer. La commission n'a pas vocation à désigner un bailleur, c'est le rôle du préfet.

2/ La contribution à l'élaboration des critères de décision de la commission :

- par une participation du représentant du mouvement Hlm à la commission aux débats de cette instance sur la notion d'urgence, de priorité, de bonne foi et par un apport d'information, au cas par cas, sur la situation des requérants, sur les démarches effectuées et les propositions effectuées par le bailleur etc. Cette contribution permettra d'affiner le point de vue de la commission.
- Par des propositions conjointes HLM/gestionnaires d'hébergement, sur les modalités de sortie des structures d'hébergement et d'accès au logement autonome. Ces propositions communes pourront alimenter la réflexion de la commission sur la ligne de partage entre besoin de logement et d'hébergement.

Il importe en tout état de cause que les décisions de la commission de médiation puissent, si nécessaire, être assorties de garanties, des aides financières et/ou un accompagnement social. La présence d'un représentant du conseil général au sein de la commission peut permettre de l'impliquer dans ce domaine.

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.

Le représentant de l'Etat définit le délai et le périmètre au sein duquel le bailleur est tenu de loger le demandeur. Cette attribution s'impute sur les droits de réservation du préfet.

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.

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 dans le département.

L'Epci garant du droit au logement

L'article 1 de la loi fait de l'Etat le 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
- Avis réputé acquis au bout de 15 jours

Une offre tenant compte des besoins et capacités du requérant doit être effectuée dans les délais ci-dessous. A défaut, un recours auprès du Tribunal administratif peut être engagé :

- 3 mois à compter de la notification de la décision de la commission de médiation
- 6 mois outre-mer
- 6 mois jusqu'au 1.1.2011 dans les départements avec agglomération ou partie d'agglomération > 300.000 habitants

Réclamation portant sur un accueil en hébergement : introduction possible du recours auprès TA en l'absence de proposition d'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale : 6 semaines

En l'absence de commission de médiation, le demandeur peut exercer ce recours s'il n'a pas reçu d'offre 3 mois après avoir saisi le préfet.

ENJEUX ET PISTES DE TRAVAIL POUR LES ORGANISMES D'HLM

Les enjeux

Le pouvoir de désignation du préfet s'impose à la commission d'attribution qui devra néanmoins se réunir et prendre la décision de l'attribution conformément à la réglementation. Le refus reste possible mais le préfet dispose de moyens juridiques pour imposer le candidat au bailleur social.

A cette étape les deux enjeux principaux pour le mouvement Hlm sont les suivants :

- s'assurer que les désignations du préfet prennent bien en compte la mixité sociale et limiter les risques de renforcement de la spécialisation des ensembles immobiliers fragilisés
- conserver certaines marges de manœuvre dans le choix du logement à attribuer en fonction de la situation des ménages et de l'offre disponible.

Les pistes de travail

Organiser la mobilisation du parc social avec le représentant de l'Etat

- Dans de nombreux départements le contingent préfectoral n'est pas ou peu utilisé. La reconstitution du contingent et l'identification des logements réservés au contingent prioritaire dans les conventions APL permettent à l'Etat de mobiliser ses droits quand un logement se libère. La reconstitution du contingent prioritaire fige l'offre mais elle permet sa répartition dans l'ensemble des groupes immobiliers. Elle permet également d'afficher un cadre clair vis-à-vis des communes.
- Il est également possible de définir les modalités de mobilisation du contingent prioritaire dans le cadre d'un accord collectif départemental d'attribution avec l'Etat. Cet accord qui respecte la mixité sociale des villes et des quartiers et tient compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes, définit pour chaque organisme et pour une durée de 3 ans un engagement quantifié d'attribution en faveur des personnes qui cumulent les difficultés économiques et sociales. Les ménages éligibles au droit au logement opposable et/ou reconnus prioritaires par la commission de médiation, font partie de ces publics.

La signature d'un accord collectif est importante puisque le préfet doit y faire référence quand il désigne le demandeur prioritaire à un bailleur. Il donne également de la souplesse pour répondre aux besoins et favoriser les itinéraires résidentiels. Par ailleurs, l'accord collectif d'attribution définit les moyens d'accompagnement nécessaire à sa mise en œuvre et est soumis pour avis au comité responsable du PDALPD. Ceci devrait favoriser la mobilisation du conseil général et du plan départemental en faveur de la mise en œuvre de la loi DALO.

Mobiliser les partenaires pour la définition d'un cadre partagé de mise en œuvre du droit au logement sur les territoires

La loi prévoit que des accords intercommunaux d'attribution peuvent être signés entre les organismes d'HLM et les EPCI dotés d'un PLH adopté, à l'initiative de ces derniers. Ces accords, agréés par l'Etat, se substituent à l'accord départemental sur les territoires où ils s'appliquent. Ils donnent lieu à la mise en place d'une commission partenariale de coordination des attributions dont l'objet est de rendre un avis sur l'opportunité d'une attribution sur le territoire concerné.

L'intérêt de ces démarches est d'enclencher une réflexion partenariale sur la mise en œuvre de la loi DALO avec les EPCI et les communes et l'Etat qui peut être étendue à d'autres partenaires, collecteurs du 1% réservataires de logement, conseil général, associations d'insertion et gestionnaires d'hébergement dans un souci d'insertion durable des ménages et de répartition des efforts d'accueil sur le territoire. Ces démarches permettent également de faire le lien entre gestion du droit au logement et développement de l'offre.

Les EPCI signataires d'un accord intercommunal d'attribution disposent d'un représentant à la commission de médiation et peuvent faire valoir les orientations prises sur le territoire et/ou les adapter en fonction des recours.

Proposer au préfet des modalités de désignation en fonction du contexte et des situations

Plusieurs dispositions sont envisageables :

- En fonction du contexte local, prévoir un temps de concertation inter-bailleur pour la prise en charge des ménages jugés prioritaires par la commission de médiation : par exemple, un délai de 6 semaines après décision de la commission peut être donné aux bailleurs par le Préfet pour trouver une réponse. Au-delà de ce délai, le préfet désigne un bailleur conformément à la loi.
- Prévoir une orientation des situations les plus complexes vers une commission partenariale

locale pour rechercher des solutions. Un délai de 6 semaines pourrait être accordé à partir de la notification de la décision par la commission de médiation. Faute de solution dans ce délai, le préfet désigne le demandeur à un bailleur.

5 - LE RECOURS CONTENTIEUX DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

LE CADRE REGLEMENTAIRE

Le demandeur qui a été reconnu prioritaire par la commission de médiation et comme devant être relogé d'urgence et qui n'a pas reçu dans le délai fixé par décret du 28 novembre 2007, 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.

En l'absence de commission de médiation, le demandeur peut exercer ce recours si après avoir saisi le représentant de l'Etat dans le département il n'a pas reçu d'offre tenant compte de ses capacités et besoins dans un délai fixé par voie réglementaire.

Le demandeur peut être assisté par une association d'insertion, de logement des personnes défavorisées ou de défense des personnes en situation d'exclusion agréée par le Préfet. Ce recours est ouvert à partir du 1er décembre 2008 pour les ménages en délai dépassé et à partir du 1er janvier 2012 pour les autres catégories – voir fiche 1 « Bénéficiaires du droit au logement opposable »).

Lorsqu'il constate que la demande a été reconnue prioritaire par la commission de médiation et doit être relogée 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 et peut assortir son injonction d'une astreinte.

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 produit de l'astreinte est versé au fonds régional d'aménagement urbain prévu par l'article L 302-7 du code de l'urbanisme de la région de la commission de médiation.

Réclamation portant sur un accueil en hébergement : *la même procédure s'applique 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 la demande a été reconnue prioritaire par la commission et que le demandeur 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.*

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

ENJEUX ET PISTES DE TRAVAIL POUR LES ORGANISMES D'HLM

Commentaire

Le rôle du tribunal administratif défini par les textes est principalement de constater les décisions prises par la commission et de les faire appliquer par l'Etat. Néanmoins, le juge peut ordonner un hébergement pour un ménage jugé prioritaire par la commission et devant être logé en urgence (dans un logement).

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

Ordonne le relogement ou l'accueil du demandeur de logement

Les textes de référence

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Décret 2007-1688 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation

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

En attente

- **Un décret relatif aux conditions de permanence du séjour des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant**