

Lexbase Hebdo édition publique n°261 du 4 octobre 2012

[Habitat-Logement] Questions à...

Les condamnations de l'Etat pour absence de mise en œuvre du droit au logement sont-elles vraiment utiles ? — Questions à Anne-Lise Cloarec, Avocat au barreau de Paris

N° Lexbase : N3791BTL



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : CAA Paris, 3ème ch., n° 11PA04 843, 20 septembre 2012, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A5383ITK)

Dans un arrêt rendu le 20 septembre 2012, la cour administrative d'appel de Paris a condamné l'Etat pour absence de mise en œuvre du droit au logement. Elle a rappelé que les dispositions des articles L. 300-1 (N° Lexbase : L4059ICC), L. 441-2-3 (N° Lexbase : L8898IDW) et L. 441-2-3-1 (N° Lexbase : L9099IQ3) du Code de la construction et de l'habitation fixent, pour l'Etat, une obligation de résultat dont peuvent se prévaloir les demandeurs ayant exercé les recours amiable ou contentieux prévus à l'article L. 441-2-3-1. Elle a ensuite jugé que, si le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a effectué les différentes démarches prévues par la loi pour rendre effectif le droit au logement de l'intéressé, il est constant que ce dernier n'a fait l'objet d'aucune offre de relogement dans le parc social et qu'aucun des préfets des départements de la région Ile-de-France n'a procédé à l'attribution d'un logement correspondant à ses besoins sur ses droits de réservation. De même, le jugement du tribunal administratif de Paris enjoignant au préfet de la région d'Ile-de-France d'assurer le relogement de l'intéressé et de sa famille n'a pas été exécuté. Cette double carence est donc constitutive de fautes de nature à engager la responsabilité de l'Etat, lequel est condamné à verser 4 000 euros au requérant. Cette décision qui engage une nouvelle fois la responsabilité de la personne publique est l'occasion de s'interroger sur la question de savoir si le droit au logement, principe qui ne trouvera que peu de détracteurs sur le fond, relève réellement du juge et non pas finalement du politique, chargé *in fine* de mettre en œuvre les politiques susceptibles de garantir effectivement que tous les citoyens soient correctement logés. Pour revenir sur cette décision, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Anne-Lise Cloarec, Avocat au barreau de Paris.

Lexbase : Quel est l'apport de cette décision vis-à-vis de celles ayant déjà condamné l'Etat au titre du droit au logement opposable ?

Anne-Lise Cloarec : L'importance de cet arrêt vient essentiellement du fait que c'est la première fois qu'une cour administrative d'appel condamne l'Etat en raison d'une absence de mise en œuvre effective du droit au logement, sujet qui jusque là faisait essentiellement l'objet d'un contentieux de masse devant les tribunaux administratifs. On a donc ici une instance faisant autorité qui prend officiellement une position forte en la matière. Cependant, la reconnaissance d'une double carence de l'Etat (manque à son obligation de résultat et inexécution des décisions de justice) était, elle aussi, déjà engagée par les juridictions de première instance (TA Paris, 17 décembre 2010, n° 1 004 946 N° Lexbase : A7277GNT, n° 1 005 678 N° Lexbase : A7278GNU et n° 1 001 317 N° Lexbase : A7276GNS). Les juges d'appel n'ont donc qu'entériné un raisonnement juridique déjà développé en première instance, mais l'impact est surtout politique, le rôle du juge administratif étant aussi d'attirer l'attention de l'administration et donc des pouvoirs publics sur certaines questions. Cet arrêt est surtout intéressant car il se distingue du contentieux de masse de première instance sur la question particulière de l'évaluation du préjudice subi par les mal-logés. A Paris, le budget alloué pour ce type d'affaires est généralement de 500 euros par personne. Les dommages et intérêts alloués sont donc l'objet d'un barème quasi-systématique. Ici, la cour administrative d'appel semble vouloir marquer une rupture avec l'évaluation automatique du préjudice et fait une appréciation au cas d'espèce pour porter la condamnation à 4 000 euros. Pour arriver à ce résultat, la cour reste relativement peu loquace sur sa motivation, mais elle semble donner deux clefs d'appréciation et d'évaluation : le temps qui s'est écoulé depuis les demandes de relogement et la surface du logement occupé reporté au nombre d'habitants.

Lexbase : Où se situe, selon vous, le problème principal de la mise en œuvre du droit au logement opposable ?

Anne-Lise Cloarec : Pour moi, la question essentielle est la véritable efficacité d'un mécanisme de recours contentieux pour garantir l'effectivité d'un droit social, comme le droit au logement (1). Peut-on combattre le mal-logement et l'absence de logements sociaux par le droit ? On est ici en présence d'un droit dit "créance", par opposition aux droits civils et politiques, droit qui implique une obligation positive de la part de l'Etat. Les droits civils et politiques sont définis comme des "*droits et libertés de faire quelque chose*". Les droits économiques et sociaux, dont le droit au logement, sont des "*droits à quelque chose*". Ce qui ne manque pas de poser problème dans un secteur aussi complexe que le logement et donc, en amont, dans les domaines de la construction et de l'immobilier. Les droits sociaux sont davantage perçus comme des programmes, des objectifs, des guides d'action des pouvoirs publics. La question de la "justiciabilité" de ce type de droit a été maintes fois étudiée. Elle se pose très sérieusement pour ce nouveau droit fondamental qu'on a nommé "droit au logement opposable" et qu'on a voulu définir comme une obligation de résultat de la part de l'Etat. Quelle est la véritable place du juge administratif dans ce type d'objectif ? Est-ce à lui de garantir le logement pour tous ? Surtout, ses décisions sont elles vraiment suivies d'effet ?

Je reste personnellement assez perplexe devant les décisions rendues en la matière, tel que l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel, même si d'un point de vue strictement juridique il est intéressant sur le raisonnement mené. La reconnaissance de droits sans qu'une mise en œuvre effective soit toujours possible peut affecter la crédibilité du juge administratif. Ses décisions suscitent une attente particulière de la part de nos clients demandeurs de logements sociaux et, lorsqu'elles ne sont pas suivies d'effets, les limites du système judiciaire sont mises en exergue. La condamnation, par un tribunal, de l'Etat à assurer le logement de chacun et la construction dans la réalité de logements sont, bien entendu, deux questions bien distinctes.

Il faut également s'interroger sur le coût, sans doute excessif, de cette procédure. Le mécanisme contentieux "Dalo" a un prix pour la puissance publique qui doit payer les juges, les avocats (qui interviennent au titre de l'aide juridictionnelle totale), ceci pour être finalement condamnée elle-même au paiement d'indemnités.

Lexbase : C'est donc le concept même de l'opposabilité du droit au logement qui vous semble problématique ?

Anne-Lise Cloarec : C'est selon moi tout le mécanisme, et non le concept lui-même, d'opposabilité à l'Etat du droit au logement qui est à revoir. Il faut savoir qu'à Paris, le tribunal administratif, statistiquement le plus sollicité sur le territoire, a été contraint de mettre en place une chambre spéciale qui siège quasiment tous les jours de la semaine pour traiter uniquement les dossiers "Dalo". On est donc obligé de mettre en œuvre des moyens financiers colossaux pour le traitement des dossiers de tous les demandeurs de logements sociaux. On est, en outre, dans un système de condamnation systématique, la loi de 2007 (loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale N° Lexbase : L5929HU7) ayant mis en œuvre un régime de condamnation de plein droit à l'encontre de l'Etat *via* la mise en œuvre d'une obligation de résultat. Le relogement est donc systématiquement ordonné par le tribunal. La chambre du tribunal administratif de Paris s'apparente, à mon sens, de plus en plus à une chambre d'enregistrement pour les audiences visant à l'attribution

d'un logement, car huit fois sur dix, la décision est favorable au demandeur et très peu d'avocats se déplacent pour ces audiences que l'on sait simples et gagnées d'avance. Il faut ici préciser qu'un dossier contentieux "Dalo" est suivi en deux phases. La première phase est celle du jugement de relogement : le demandeur va d'abord s'adresser au tribunal pour obtenir une injonction, adressée à l'Etat, d'être relogé sous astreinte financière journalière, laquelle sera versée à un fonds pour le logement. La seconde étape est celle de la seconde saisine du tribunal en vue de l'engagement de la responsabilité de l'Etat à fin d'indemnisation du préjudice subi pour défaut de relogement. C'est ce deuxième type de contentieux qui a fait l'objet de l'arrêt du 20 septembre 2012. Il faut rappeler que la procédure indemnitaire n'est en rien prévue par la loi "Dalo" de 2007 mais relève uniquement du droit commun.

Le mécanisme "Dalo" n'est donc, à mon avis, que de la poudre aux yeux et un faux espoir pour toutes les personnes concernées. Le demandeur aura droit à une maigre satisfaction pécuniaire, qu'il acceptera bon gré mal gré car nous sommes en présence de personnes en situation de grande précarité sociale. Mais ce que les requérants souhaitent réellement, c'est un logement et non des dommages et intérêts. Leur dossier remonte peut-être un peu la pile la file d'attente, le préfet étant obligé de jeter un œil sur une affaire ayant abouti à la condamnation financière de l'Etat, mais c'est le seul résultat concret.

En affirmant que l'Etat est le garant du droit au logement, le législateur a, en réalité, reporté cette mission sur le juge. En matière indemnitaire, l'effet persuasif des décisions juridictionnelles ne pourrait résulter que de la multiplication des engagements de responsabilité et de l'impact politique d'une reconnaissance de la faute de l'Etat. A mon sens, l'effectivité du droit au logement ne peut être réduite à l'idée de sanction par le juge, puisque les conditions de cette effectivité ressortent surtout du pouvoir politique, et non judiciaire.

Lexbase : Quelles sont les pistes d'amélioration à mettre en œuvre ? Faut-il abroger purement et simplement ce mécanisme ?

Anne-Lise Cloarec : Abroger cette procédure peut-être pas, en tout cas l'aménager différemment c'est certain. Cette année, une commission du Sénat s'est interrogée sur l'utilité réelle de l'intervention du juge dans le dispositif du droit au logement opposable (2). Le Sénat, plutôt que de faire appel systématiquement à un magistrat, et donc de mettre les moyens financiers dans un système juridictionnel, préconise de développer une offre locative mieux adaptée aux ménages les plus modestes et d'améliorer la gouvernance et le respect des objectifs de mixité sociale. Il faudrait qu'existent aussi d'autres procédures amiables qui interviendraient avant la procédure actuelle, qui seraient moins coûteuses pour l'Etat et ne supposeraient pas l'intervention des avocats. On a surtout besoin d'un programme important de construction de logement social, d'autant plus dans la région parisienne où l'on a beaucoup de demandeurs qui ne veulent pas quitter l'enceinte même de Paris. Le Sénat suggère aussi de renforcer les capacités de logement et de l'effectivité des attributions. Il appelle, ainsi, à accroître l'offre très sociale sur les territoires insuffisamment dotés, à mobiliser le parc privé et à renforcer le caractère solvabilisateur des aides à la personne. Le droit au logement, belle idée s'il en est, a malheureusement conduit le politique à se défaire petit à petit de ses responsabilités sur le judiciaire. La loi de 2007 a pris le parti de garantir à tous un logement, objectif purement inatteignable en pratique, et qui ne relève, de toute manière, en aucun cas du domaine du juge.

Le Sénat, dans son rapport, utilise deux expressions qui résument assez bien mon sentiment en la matière : l'obligation de résultat que l'Etat s'est assignée à lui-même représente un "*immense défi*" et il évoque, s'agissant du mécanisme "Dalo", un contentieux "*sans espoir*".

(1) S. Joubert, *Le droit au logement versus loi DALO : enseignements contentieux pour la justiciabilité des droits sociaux*, RDSS, 2010, p. 831 ; R. Lafare, *Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement in CE*, Rapport public 2009, p. 423.

(2) Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits, rapport d'information du 27 juin 2012.