



DROIT ET
NON-RECOURS AUX
DROITS SOCIAUX

**Première mise en œuvre
de l'approche juridique
des droits sociaux
proposée : approcher
juridiquement le droit au
logement à partir de
récits de non-recours au
DALO**

12 | 2020
WORKING
PAPER
#30

Delphine Neven

Objectif

L'objectif de ce document de travail est de présenter certains des résultats et enseignements que nous avons pu dégager d'une première mise en œuvre de l'approche des droits sociaux préalablement exposée de manière théorique (cf. *working paper* n°29)¹.

Le choix du droit au logement comme cas d'étude s'est imposé à nous après avoir fait le constat, lors d'un stage réalisé au sein de l'Equipe juridique mobile de la ville de Grenoble, que le « DALO », un dispositif de mise en œuvre du droit au logement, est particulièrement touché par le phénomène de non-recours². Face à l'absence d'étude sociopolitique globale du non-recours au DALO, nous avons décidé de baser notre analyse du droit au logement sur quatre récits de non-recours à ce dispositif. Nous avons ainsi eu l'occasion de discuter plusieurs choix normatifs et jurisprudentiels en lien avec la mise en œuvre du droit au logement, en prenant pour point de départ les informations livrées par ces récits.

L'ambition de l'exercice auquel nous nous sommes prêtées doit être bien comprise : il ne s'agissait pas de réaliser une étude juridique exhaustive du droit au logement, mais avant tout d'évaluer la faisabilité de l'approche des droits sociaux préalablement proposée en réalisant une première mise en œuvre de celle-ci à l'égard du droit au logement. Il en résulte notamment que la représentativité des récits de non-recours sur lequel nous nous sommes basées pour réaliser cette analyse ne conditionnait pas la réussite de l'expérimentation.

Conformément à la méthodologie préalablement préconisée, nous avons procédé en deux temps³, chaque temps correspondant à l'un des points de vue possibles sur le droit : les premiers développements sont consacrés au point de vue interne sur le droit, et prennent donc la forme d'un exposé classique du droit positif, en l'espèce du dispositif DALO⁴. Cela nous a fourni le matériau juridique nécessaire à la lecture critique du droit que nous avons menée ensuite, selon un point de vue externe sur le droit, et en l'occurrence, à partir des informations livrées par les quatre récits de non-recours au DALO choisis.

¹Ce *working paper* s'inscrit ainsi dans la continuité du précédent, au terme duquel les premiers éléments de la réflexion portant sur une nouvelle approche des droits sociaux ont été présentés de manière théorique. Il s'agit désormais de proposer une première mise en œuvre de cette approche des droits sociaux à l'égard du droit au logement.

²Pour ses bénéficiaires potentiel.le.s, le DALO correspond au seul moyen de bénéficier du droit au logement: quiconque bénéficie effectivement du droit au logement grâce à un autre dispositif de mise en œuvre de ce droit, ne sera plus susceptible de bénéficier du DALO, et ne peut donc plus être considéré.e comme un.e non-recourant.e au DALO.

³En réalité, la méthodologie présentée dans le *working paper* n°29 propose un travail en trois temps. Néanmoins, dans la mesure où nous ne disposons pas d'une étude exhaustive du non-recours au DALO, nous avons fait le choix de fusionner ce que nous avons présenté comme étant les étapes deux et trois de la méthodologie: la présentation des récits de non-recours choisis et l'analyse juridique menées à partir de ces récits sont « intégrées » au sein d'une étape unique.

⁴Dans le cadre de notre mémoire, nous avons développé quelques éléments relatifs à d'autres dispositifs juridiques de mise en œuvre du droit au logement qui sont liés au DALO. Ces précisions étaient nécessaires à l'analyse à laquelle nous nous prêtées dans un second temps (point de vue externe). Néanmoins, tel n'est pas le cas pour le présent document, au vu du caractère plus restreint de l'analyse menée.

Présentation, selon un point de vue interne, du dispositif juridique « DALO »

Avant de présenter le contenu normatif du dispositif DALO, nous rappelons seulement à propos de son origine, que la consécration légale de l'opposabilité du droit au logement était une revendication largement portée par les milieux technocratiques (on songe en particulier au HCLPD), associatif et militant. La « loi DALO »⁵ a d'ailleurs été présentée, au moment de son adoption, comme porteuse d'un changement décisif dans l'accès au logement des personnes défavorisées⁶ : elle devait mettre un terme à l'inexécution de l'obligation de moyen que les consécutions successives du droit au logement dans l'ordre législatif français faisaient naître dans le chef des autorités.

Le principe : l'opposabilité du droit au logement

S'agissant des droits sociaux⁷, le législateur français s'est détourné de la signification classique de l'opposabilité, pour lui en conférer une nouvelle. Plutôt que de qualifier le rapport d'une personne avec un tiers, la notion est utilisée dans le cadre de la relation d'un créancier avec son débiteur, et est présentée comme le moyen juridique d'assurer l'effectivité d'un droit dont est titulaire le premier à l'égard du second⁸.

D'un point de vue juridique, l'opposabilité ainsi comprise, implique l'adoption dans un arsenal juridique, d'un mécanisme permettant de garantir un droit subjectif⁹. Cela suppose, outre la consécration d'un droit subjectif¹⁰, « la désignation de l'autorité responsable de sa mise en œuvre » et l'organisation de « la possibilité pour le titulaire de revendiquer son droit devant une instance compétente »¹¹.

Il convient d'examiner comment ces exigences théoriques ont été concrétisées à l'égard du droit au logement.

La mise en œuvre du principe : une obligation de résultat pesant sur l'Etat, dont l'exécution est garantie par des voies de recours

Le dispositif DALO confère aux demandeurs de logements sociaux qui auront été préalablement reconnus prioritaires par une commission de médiation un droit subjectif à se voir offrir une proposition

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

⁶Voy. not. WEILL Pierre-Edouard, *Sans toit ni loi? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Presses universitaires de Rennes, 2017, 298 p.

⁷Il convient de souligner que suite à l'adoption de la loi DALO, la question de l'opposabilité a été élargie à plusieurs autres droits sociaux, tels que le droit à la garde d'enfants en bas âge ou encore le droit au travail (il y a par exemple eu une proposition de loi tendant à instaurer un droit au travail opposable, *doc. parl.*, texte déposé, n° 472, AN, sess. 206-2007).

⁸ROMAN Diane, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un Etat social », [en ligne], *Revue des droits de l'homme*, 2012, n°1, [consulté le 30 avril 2019], p. 5.

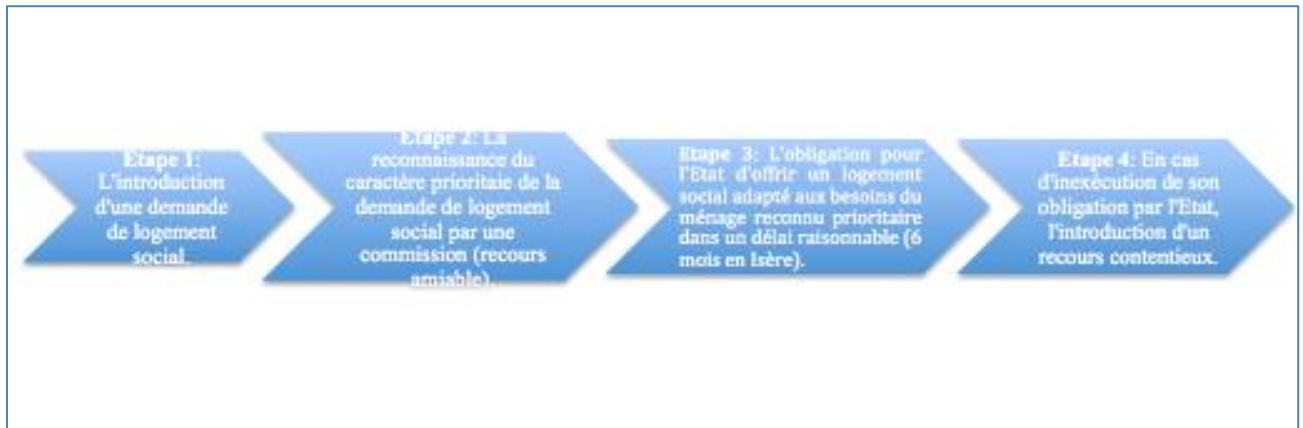
⁹RAPOPORT Cécile, « L'opposabilité des "droits créances" constitutionnels en droit français » [en ligne], communication présentée lors des journées de l'association française de droit constitutionnel, [consulté en juin 2020].

¹⁰Nous nous rallions à la définition de la notion de droit subjectif proposée par Diane BERNARD, Isabelle HACHEZ et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, à savoir « la faculté d'exiger d'une personne (le débiteur) une prestation ou une abstention entièrement déterminée par une règle de droit objectif, étant entendu que ce débiteur ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation discrétionnaire : il est tenu de donner satisfaction au titulaire du droit subjectif (le créancier) ». Nous déduisons de cette définition que l'existence d'un droit subjectif implique nécessairement une obligation de résultat corrélative dans le chef du débiteur. Voy. BERNARD Diane, HACHEZ Isabelle et VAN DROOGHENBROECK Sébastien, *Cours de sources et principes du droit (Syllabus I)*, année académique 2018-2019, Faculté Universitaire Saint-Louis, p. 24.

¹¹ROMAN Diane, « L'opposabilité des droits sociaux », *Informations sociales*, 2013/4, n°178, p. 34.

de logement social adapté aux besoins de leur ménage dans un délai « raisonnable »¹². Si l'Etat est en défaut d'exécuter cette obligation, le demandeur pourra saisir le tribunal administratif dans le cadre d'un recours contentieux afin qu'il enjoigne à l'Etat, le cas échéant sous astreinte, de s'y conformer.

Le DALO peut donc être schématisé comme suit :



En substance, et sans entrer dans les détails, on peut donc écrire à propos du DALO :

- qu'il s'agit d'un mécanisme visant à identifier parmi les demandeur.euse.s d'un logement social, ceux et celles devant être considéré.e.s comme prioritaires ;
- que les demandeur.euse.s reconnu.e.s prioritaires par une commission de médiation sont ceux et celles se trouvant dans l'une des situations visées par la loi¹³ qui répondent par ailleurs à certaines conditions légales et réglementaires¹⁴ ;
- qu'en principe, la compétence des commissions est une compétence liée, mais qu'en pratique, dans la mesure où les conditions d'éligibilité au dispositif sont définies de manière floue dans les textes légaux, les commissions disposent d'un important pouvoir d'appréciation¹⁵;
- que l'Etat est désormais la seule autorité responsable de la mise en œuvre du droit au logement et qu'il est tenu à une obligation de résultat¹⁶;

¹²Ce délai a été fixé à trois mois à compter de la décision de la commission, sauf dans « les départements d'outre-mer et dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants » [ce qui est le cas de l'Isère], où ce délai est porté à six mois (art. R. 441-16-1 du CCH).

¹³Afin de cibler des situations d'urgence, le législateur a retenu six critères d'éligibilité alternatifs au dispositif. Ces critères sont définis à L. 441-2-3, II du CCH et précisés à l'article R. 441-14-1 du CCH. Il faut se trouver dans l'une des situations suivantes : être dépourvu de logement; être menacé d'expulsion sans relogement ; être hébergé ou logé temporairement ; être logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; être logé dans des locaux suroccupés ou non décents, s'il y a au moins une personne mineure ou handicapée au sein du ménage ; ne pas avoir reçu, dans des délais anormalement longs (fixés par arrêté préfectoral) de proposition adaptée à la demande de logement social.

¹⁴Etre titulaires d'un numéro unique, être de bonne foi (art. L. 441-2-3, II, alinéa 2 du CCH) et ne pas être en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir (art L. 300-1 du CCH).

¹⁵Voy. not. CE, 13 octobre 2017, n° 399710. LACHARME Bernard, « Le non-recours dans le domaine du droit au logement », *RDSS*, 2012, p. 647.

¹⁶Si le législateur n'a pas pris le soin de préciser expressément dans la loi qu'il s'agit d'une obligation de résultat, le Conseil d'Etat, sur le fondement des éclaircissements apportés par les travaux préparatoires, a très rapidement jugé que « [les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du CCH] fixent une obligation de résultat pour l'Etat, [...] auquel il incombe au titre de cette obligation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour que ce droit ait, pour les personnes concernées, un caractère effectif » (Voy. not. CE, 15 février 2013, n° 336006 ; CE, 27 juin 2016, n° 384492 et CE, 22 février 2017, n°387868).

- que les demandeur.euse.s reconnu.e.s prioritaires qui n'ont pas reçu d'offre de logement adapté dans le délai fixé par voie réglementaire ont la possibilité de mettre en œuvre un recours juridictionnel spécifique, afin qu'il soit prononcé à l'égard du préfet une injonction de loger leur ménage, le cas échéant sous astreinte (art. L. 441-2-3-1, I, al. 1^{er} du CCH).

Ebauche d'une étude, selon un point de vue externe, du droit au logement : lecture critique du dispositif juridique DALO et d'autres dispositifs juridiques liés à partir d'un récit de non-recours au DALO

Pour ce document de travail, nous ne restituons qu'une partie de l'analyse réalisée dans le cadre de notre mémoire selon un point de vue externe sur le droit. Plus exactement, alors que nous avons réalisé une lecture critique du droit en nous fondant sur quatre récits de non-recours au DALO¹⁷, nous avons fait le choix de limiter notre présent propos aux seuls enseignements juridiques que nous avons pu tirer d'un de ces quatre récits.

Nous commençons par restituer aussi fidèlement que possible le récit concerné et par l'analyser en termes de non-recours. Ce premier travail non-juridique nous fournit ensuite les informations qui nous guident dans l'évaluation critique du droit, en l'occurrence du dispositif DALO mais également d'autres dispositifs de mise en œuvre du droit au logement qui y sont liés.

Témoignage d'un non-recourant, enrichi par un rapport inter-associatif chiffré et documenté et examen de son récit en termes de non-recours

Ce récit est celui d'un Monsieur qui a été expulsé du logement qu'il louait à Chambéry.

Durant plusieurs mois, il n'a pas été en mesure de payer son loyer, et a accumulé des dettes locatives. Son propriétaire a saisi le Tribunal d'instance qui a prononcé la résiliation du bail au tort du locataire, et a ordonné son expulsion.

Suite à cela, ce Monsieur a introduit un recours DALO devant la commission de Savoie, sur le fondement du critère « menacé d'expulsion sans relogement ». La commission a refusé de le reconnaître prioritaire DALO, en invoquant l'absence de bonne foi de l'intéressé¹⁸, considérant que la situation à l'origine du recours lui était imputable.

La décision de la commission savoyarde nous paraît hautement contestable : la survenance d'une situation d'endettement dans le chef de ce Monsieur est la conséquence d'évènements malheureux survenus ces dernières années de manière manifestement indépendante de sa volonté. Avec l'aide de son assistante sociale, ce Monsieur entend d'ailleurs rétablir en justice la vérité sur ce point.

De notre point de vue du moins, il s'agit donc bien d'un cas de non-recours, puisque ce Monsieur, qui remplit, selon nous, toutes les conditions pour être reconnu « prioritaire DALO », en ce compris l'exigence de bonne foi, ne bénéficie pas effectivement de ce à quoi il a droit, à savoir d'un logement social adapté à ses besoins dans le délai prévu réglementairement.

¹⁷En l'occurrence, les quatre récits mobilisés nous ont tour à tour permis de mettre en exergue qu'*a priori*, le droit ne prend pas suffisamment en considération l'aspiration de certain.e.s bénéficiaires potentiel.le.s du DALO à vivre au sein de quartiers socialement mixtes offrant une meilleure qualité de vie ; que le droit n'est pas de nature à assurer, dans certains départements, une offre de logements sociaux suffisante ; qu'en raison de sa complexité et de son indétermination, le droit rend possible la mise en œuvre de mécanismes d'exclusion des ménages les plus pauvres aux différentes étapes de la procédure DALO et finalement, que le système d'astreintes prévu et mis en œuvre dans le cadre du DALO ne garantit pas l'exécution par l'Etat, des injonctions qu'elles assortissent.

¹⁸La bonne foi du/de la demandeur.euse est l'une des conditions légales pour être éligible au DALO.

Nous pensons que le cas de non-recours présenté est loin d'être isolé. En effet, comme le souligne le HCLPD¹⁹, « la dette tient une place centrale dans l'évaluation du recours du requérant. Elle est perçue comme un élément décisif d'appréciation de sa "bonne/mauvaise foi" » et « le fait de ne pas savoir gérer son budget est interprété comme un signal de "mauvaise foi" »²⁰. Les chiffres disponibles nous semblent corroborer cette assertion. En effet, on peut penser que parmi les requérant.e.s DALO susceptible de fonder leur recours, à l'instar de Monsieur, sur le motif « menacés d'expulsion, sans solution de relogement », un grand nombre d'entre eux sont débiteur.rice.s de dettes locatives, la menace d'expulsion résultant elle-même de l'existence d'impayés locatifs dans leur chef. Or, en 2014, il a été estimé que « parmi les ménages menacés d'expulsion [...] seulement 5 % sont actuellement prioritaires DALO »²¹.

En réalité, l'exclusion du bénéficiaire effectif du DALO dépasse le seul cas des ménages endettés, mais concerne, l'ensemble des ménages ayant de faibles ressources²². C'est ce qui ressort d'un important rapport inter-associatif publié en juin 2020²³ qui a mis en exergue que, de manière générale, toutes les personnes disposant de faibles ressources avaient plus difficile à accéder au parc social en raison de mécanismes d'exclusion mis en œuvre aux différentes étapes de la procédure d'attribution des logements sociaux. Dans la mesure où il a été établi que les requérants DALO « disposent de ressources tendanciellement réduites »²⁴, en pratique, ces mécanismes d'exclusions concernent un grand nombre d'entre eux/elles.

¹⁹Il s'agit du « Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées ». Ce comité a été créé par un décret, signé le 22 décembre 1992 par François Mitterrand, sur demande de l'Abbé Pierre (Décret n°92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *JORF*, 23 décembre 1992, p. 17561). Le HCLPD a pour mission « de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées. Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au Premier Ministre [...]. [Il] émet également des avis, soit à la demande du Gouvernement, soit de sa propre initiative, sur tout projet de loi ou proposition de loi qui concerne le logement des personnes défavorisées ». Telle est la manière dont le HCLPD définit sa mission sur son site internet.

²⁰« L'effectivité du Droit au logement opposable. Mission d'évaluation dans 14 départements », [en ligne], Rapport de mission de Mme Carlotti, décembre 2016, [consulté entre mars et juillet 2020], p. 71.

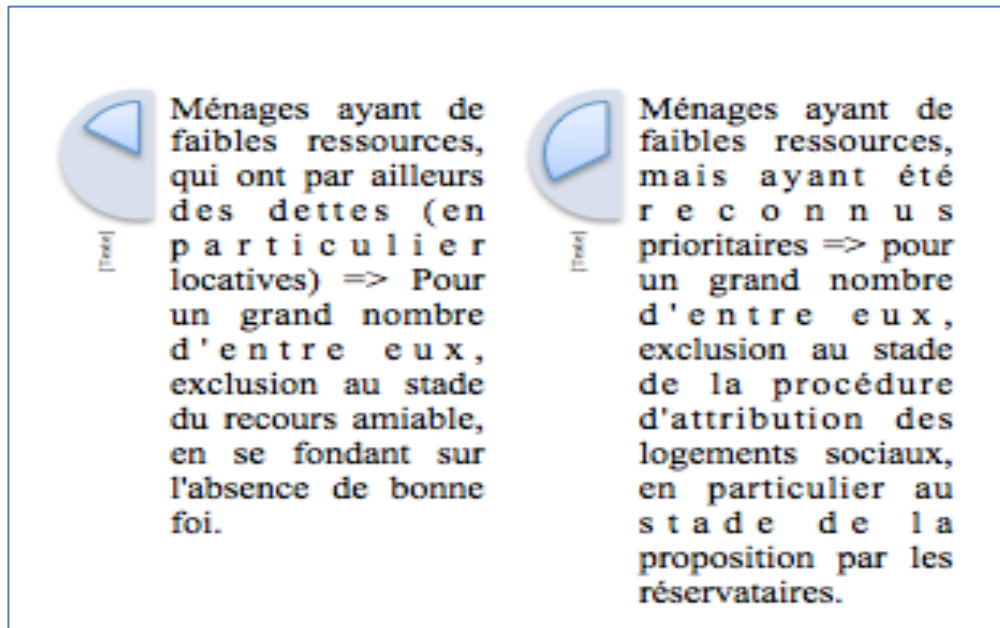
²¹Voy. S.n., « La partie immergée de l'iceberg : le non-recours au Dalo », [en ligne], *Alternatives économiques*, n°131, janvier 2014, [consulté en juin 2020]. S'il est vrai que tous les ménages menacés d'expulsion ne le sont pas en raison d'impayés locatifs - le défaut d'assurance, la validation de congé, l'existence de troubles de jouissance et/ou de voisinage étant autant de motifs possibles d'une telle menace, il n'en demeure pas moins que « l'impayé de loyers est à l'origine de la majorité des expulsions locatives ». Voy. VINCENT Pascale, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », *Informations sociales*, 2014/4, n° 184, p. 43.

²²Si l'on peut écrire que les ménages qui ont des dettes locatives ont généralement de faibles ressources, il est par contre erroné d'écrire que toutes les personnes ayant de faibles ressources sont endettées. Voy.: « Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer » [en ligne], Rapport n° 534, *Direction de la recherche des études et de l'évaluation et des statistiques*, novembre 2006, [consulté en juillet 2020].

²³« Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources » [en ligne], Rapport inter-associatif, juin 2020, [consulté le 27 juillet 2020].

²⁴WEILL Pierre-Edouard, *op.cit.*, p. 95. Depuis 2014, les rapports des comités de suivi offrent également des éléments de cadrage notamment sur la question des ressources des ménages reconnus prioritaires DALO.

On peut donc schématiser les mécanismes d'exclusion des ménages ayant de faibles ressources qui entravent le bénéfice du DALO comme suit :



Il résulte de ce témoignage et du rapport inter-associatif précité que le fait de disposer de faibles ressources constitue un facteur de non-recours au DALO, opérant soit au stade de la reconnaissance du statut prioritaire, en particulier lorsque cette situation s'accompagne d'impayés locatifs, soit au stade ultérieur de l'attribution d'un logement social.

Au regard de la grille d'analyse du phénomène de non-recours proposée par l'Odenore, on peut écrire qu'il s'agit de facteurs de non-proposition, puisque dans ces cadres-ci, l'offre est connue et activée, mais n'est pas obtenue. Il est par ailleurs probable que ce phénomène de non-réception massif alimente, à son tour, un phénomène de non-demande, certain.e.s bénéficiaires potentiel.le.s du DALO renonçant tout simplement à exercer leur droit au vu des faibles chances de voir leur demande couronnée de succès par l'attribution, dans un délai raisonnable, d'un logement social adapté à leurs capacités et besoins.

Évaluation critique du droit : le droit, par sa complexité et son indétermination, rend possible la mise en œuvre de mécanismes d'exclusion des ménages ayant de faibles ressources à différentes étapes de la procédure DALO

Le témoignage choisi, éclairé par les données plus larges que nous fournit notamment le rapport inter-associatif, nous permet d'articuler une double critique du droit : d'une part, les caractères éminemment complexes, mais aussi largement lacunaires du droit à l'égard de la procédure d'attribution des logements sociaux, qui rendent possible la mise en œuvre de mécanismes d'expulsion des ménages disposant de faibles ressources. Ensuite, la nature largement indéterminée de l'exigence légale de bonne foi dans le chef des requérant.e.s DALO, ce dont certaines commissions tirent parti pour exclure du bénéfice du DALO les ménages débiteurs de dettes locatives.

a) L'exclusion des ménages ayant de faibles ressources au stade de la procédure d'attribution des logements sociaux : les caractères éminemment complexes et lacunaires du droit à l'égard de la procédure d'attribution

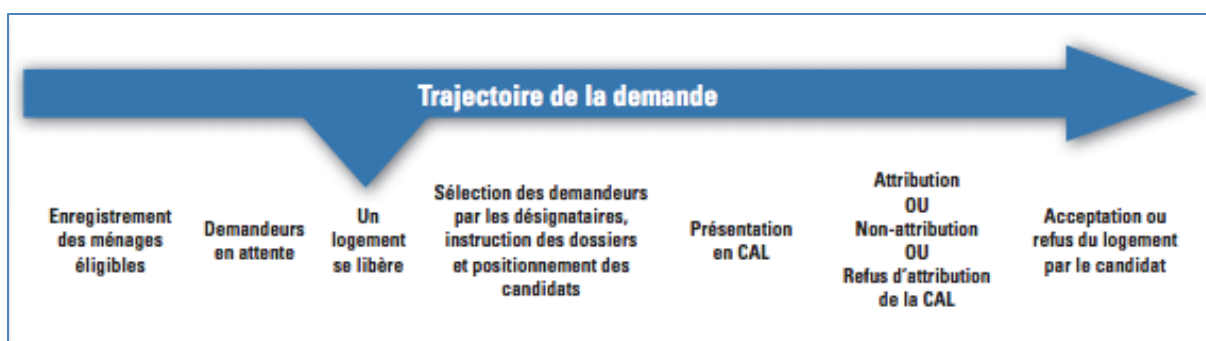
En 2004, Jean-Luc Rongé dénonçait déjà le fait qu'« il est constant que, malgré les lois et les déclarations faites sur tous les tons, l'attribution des logements retient comme condition première, non les priorités légales », mais « un niveau de revenu fixé en fonction du nombre de personnes dans le

ménage »²⁵. En juin 2020, le rapport inter-associatif précité, va dans le même sens, puisqu'il dresse le constat que l'exigence de ressources jugées suffisantes est « présente, de manière implicite ou explicite, à toutes les étapes de la procédure d'attribution des logements sociaux »²⁶.

Ce qui rend cela possible, c'est avant tout la complexité et le manque de transparence du système d'attribution des logements sociaux. En effet, comme le souligne Didier VANONI, ce système « relève d'une série de règles explicites et tacites, mais aussi de non dits et de pratiques qui sont le résultat d'un jeu d'acteurs assez sophistiqué » rendant le fonctionnement du système d'attribution « opaque à l'observateur extérieur, mais aussi aux demandeurs dans leur globalité »²⁷.

On pointe en particulier l'absence d'encadrement législatif du droit de proposition des réservataires qui rend notamment possible l'exclusion des ménages les plus modestes.

Le système d'attribution peut être schématisé comme suit :



Source : « Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources » [en ligne], Rapport inter-associatif, Juin 2020, p. 76 (figure 48), [consulté le 27 juillet 2020]. Url : www.secoures-catholique.org.

La prise de décision par la CAL est désormais mieux encadrée par la loi²⁸. Nous précisons seulement à cet égard qu'en principe, l'insuffisance des ressources ne peut pas justifier un refus d'attribution²⁹. Par ailleurs, depuis la loi Egalité et citoyenneté, l'article L441-1, alinéa 8 (tiret 1) du CCH prévoit expressément que 25 % des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (« QPV »), doivent l'être au bénéfice des ménages du premier quartile (ménages appartenant aux 25 % des ménages les plus pauvres) et que le préfet dispose, en vertu de l'alinéa 13 de ce même article, du pouvoir de procéder à l'attribution d'un logement lorsque cet objectif d'attribution, n'est pas atteint dans le chef d'un bailleur social et que la CAL de celui-ci refuse néanmoins d'attribuer un logement à un.e demandeur.euse qui appartient au public cible³⁰.

²⁵ RONGE Jean-Luc, « Le logement social : privilège légal des défavorisés ? », *Journal du droit des jeunes*, 2004/8, n° 238, p. 20.

²⁶ Sur la base de ce rapport, les associations partenaires ont élaboré un document intitulé : « 15 propositions pour l'accès au parc HLM des ménages à faible ressources », [en ligne], Juin 2020, [consulté le 27 juillet 2020], p.2.

²⁷ VANONI Didier (avec la collab. De FOULTIER Christophe et REMY Julien), « Les attributions de logements sociaux, entre règles et pratiques », *Recherche sociale*, n° 189, numéro spécial (les attributions de logements sociaux. L'efficacité sociale d'un système en question), janvier-mars 2009, p. 4. Lors d'un entretien avec les membres de l'EJM, ces derniers n'ont pas manqué de souligner la nébuleuse qui entoure la procédure d'attribution des logements sociaux.

²⁸ En particulier, depuis la « loi égalité et citoyenneté » qui a notamment précisé les objectifs et les critères d'attribution, redéfinit la liste des personnes prioritaires, modifié la composition et le fonctionnement des CAL et renforcé les pouvoirs du préfet en cas de non-respect des règles d'attribution de logements sociaux.

²⁹ Seuls le dépassement des plafonds de ressources, la situation irrégulière ou le fait que le demandeur soit propriétaire d'un logement sont susceptibles de motiver en droit une décision de refus. Voy. « Les difficultés d'accès au parc social [...] » [en ligne], Rapport, *op. cit.*.

³⁰ Nous ne discutons pas dans le cadre du présent travail, de l'effectivité de ces mesures, travail qui devrait néanmoins être mené dans le cadre d'une recherche plus large.

Néanmoins, l'étape qui intervient en amont de l'attribution proprement dite, à savoir la procédure de désignation³¹ des candidats par les réservataires, a longtemps fait l'objet d'un vide juridique. Dans la mesure où ces décisions de désignation conditionnent dans une large mesure les décisions prises par les CAL³², cette absence d'encadrement juridique a rendu largement caduc l'effectivité de la réglementation relative à l'attribution proprement dite. En effet, jusqu'alors, chaque réservataire sélectionnait les demandeur.euse.s dont il présentait la candidature sur son propre contingent selon son propre mode de fonctionnement et selon les critères qu'il choisissait librement. Or, il apparaît que « la forte précarisation de la demande et les contraintes de gestion du bailleur [a conduit] les organismes à prêter une attention renforcée aux ressources des ménages », à un point tel que la désignation est devenue l'étape de la procédure d'attribution au cours de laquelle l'exclusion fondée sur les ressources des candidat.e.s est pratiquée de la manière la plus intensive³³. Toutefois, à compter du 1^{er} septembre 2021, il devrait en aller différemment, puisque la « loi Elan »³⁴ a prévu l'application à compter de cette date, du « scoring » tant au stade de la désignation que de l'attribution³⁵. Il s'agit d'une « méthode harmonisée de cotation des demandes de logement social », dont « les critères de cotation sont [certes] laissés à la discrétion de chaque bailleur social et collectivité », mais néanmoins « très encadrés »³⁶. On salue l'avancée qui est de nature à limiter les cas d'exclusions de ménages, fondés sur leurs ressources au stade de la désignation, même si l'on regrette qu'il ne s'agisse que d'un dispositif d'aide à la décision et non pas d'un dispositif contraignant³⁷.

b) L'exclusion des ménages endettés au stade du recours amiable devant les commissions : la portée largement indéterminée de l'exigence légale de bonne foi

L'exigence de bonne foi, qui conditionne l'éligibilité au DALO, est non autrement définie dans les textes. Elle est donc laissée à la pleine appréciation des commissions départementales de médiation, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir³⁸. Le Conseil d'Etat s'est jusqu'ici contenté de donner quelques précisions destinées à guider les commissions dans l'exercice de ce pouvoir en jugeant par exemple que « la commission de médiation est fondée, pour apprécier la bonne foi du demandeur, à tenir compte du comportement de celui-ci »³⁹ et qu'en l'occurrence, « ne peut être regardé comme de bonne foi [...] le

³¹Il s'agit du « processus de sélection, par un réservataire, des candidats (en principe trois) dont la demande va être examinée par la CAL du bailleur ». Voy. « Les difficultés d'accès au parc social [...] » [en ligne], Rapport, *op. cit.*, p. 11.

³²En toute hypothèse, la CAL conserve la possibilité d'écarter les candidats qui lui ont été présentés, afin d'attribuer le logement à un.e autre demandeur.euse de logement social (art. R. 441-3, d) du CCH). Mais dans ce dernier cas, l'attribution est imputée sur le contingent du bailleur, qui n'est pas infini.

³³« Les difficultés d'accès au parc social [...] », [en ligne], Rapport, *op. cit.*, p. 23.

³⁴Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *JORF*, 24 novembre 2018, texte n°1.

³⁵Voy. article 111 de la « loi égalité et citoyenneté », tel que mis en oeuvre dans le décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social, *JORF*, 18 décembre 2019, texte n°45.

³⁶ESCUDE Jean-Noël, « Cotation des demandes de logement social : le décret est paru » [en ligne], *Localtis. Un média banque des territoires*, 18 décembre 2019, [consulté en juillet 2020].

³⁷Voy. décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social, *JORF*, 18 décembre 2019, texte n°45, art. 1^{er}.

³⁸Voy. not. MAUPIN Emmanuelle, « L'appréciation par le juge de la bonne foi d'un bénéficiaire du DALO » [en ligne], *Dalloz actualité*, 20 mai 2019, [consulté en juillet 2020]. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, « il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'exercer un entier contrôle [et non pas un contrôle limité à la seule erreur manifeste d'appréciation] sur l'appréciation portée la commission de médiation quant à la bonne foi du demandeur. L'appréciation ainsi portée par le juge de l'excès de pouvoir relève du pouvoir souverain des juges du fond et ne peut, dès lors qu'elle est exempte de dénaturation, être discutée devant le juge de cassation. » (voy. not. CE, 17 mai 2019, n° 417190, considérant 2).

³⁹Par exemple, en tenant « compte de la circonstance que l'intéressé dispose déjà d'un logement, à condition que, eu égard à ses caractéristiques, au montant de son loyer et à sa localisation, il puisse être regardé comme adapté à ses besoins ». Voy. CE, 17 juillet 2013, arrêt n° 349315, considérant 3.

demandeur qui a délibérément créé par son comportement la situation rendant son relogement nécessaire »⁴⁰.

Plusieurs comités de suivi de la loi DALO, dont celui de l'Isère⁴¹, ainsi que plusieurs auteurs⁴² se sont émus de l'interprétation excessivement restrictive que certaines commissions font de cette exigence de bonne foi⁴³, pointant du doigt le fait que, sous couvert d'interpréter cette exigence, certaines vont jusqu'à adjoindre de nouvelles conditions à celles prévues par les textes légaux, et ce parfois de façon délibérée.

Nous pensons que tel est le cas des commissions qui suivent le raisonnement consistant à déduire l'absence de bonne foi des demandeur.euse.s de l'existence de dettes locatives dans leur chef⁴⁴. Ces commissions ne cherchent pas à investiguer l'origine de ces dettes locatives, mais considèrent au contraire, de façon automatique, que les demandeur.euse.s ont une responsabilité dans la survenance de celles-ci, ce qui leur permettent de postuler la responsabilité du/de la demandeur.euse dans la survenance de la situation de non/mal-logement à l'origine du recours, et donc d'asseoir l'absence de bonne foi dans son chef. Ce jugement de valeur nous semble, dans un grand nombre de cas, bien éloigné de la réalité. En effet, il a été mis en exergue par une sociologue, que l'impayé de loyers à l'origine de la majorité des expulsions locatives « provient le plus souvent d'une baisse de revenus » et que « la perte d'emploi et la séparation des couples sont les premières causes de cette dégradation économique à l'origine de la dette locative »⁴⁵.

On ne peut pas exclure que ces décisions aient une dimension « stratégique », et que par leur biais, les commissions entendent éviter la situation de carence étatique, résultant d'une absence d'attribution d'un logement social en faveur d'un ménage qui bien que modeste, ait été reconnu prioritaire. En effet, les mécanismes d'exclusion des ménages ayant de faibles ressources au stade de l'attribution d'un logement social, que nous avons précédemment présentés, sont mis en œuvre de façon particulièrement massive à l'égard des ménages qui ont par ailleurs une dette locative.

Il y a lieu d'espérer qu'à l'avenir, cette pratique commune à plusieurs commissions, cesse dès lors que le Conseil d'Etat, au terme d'un arrêt rendu le 13 mai 2019, a réformé la décision de la commission du Val-de-Marne, postulant la mauvaise foi du requérant, en se fondant sur l'existence d'importants retards de loyer dans son chef à l'origine de la menace d'expulsion dont il faisait l'objet. Ce faisant, la Haute juridiction exige que l'absence de bonne foi soit établie de manière spécifique, la seule référence aux impayés locatifs ne pouvant suffire à cet égard⁴⁶.

⁴⁰CE, 17 mai 2019, n° 417190, considérant 5. La Haute juridiction a par exemple considéré que n'est pas entachée d'irrégularité la décision de la commission au terme de laquelle il a été décrété que n'était pas de bonne foi, le demandeur ayant été expulsé en raison de troubles de jouissance qu'il avait lui-même causé (C.E, 17 juillet 2013, arrêt n° 349315).

⁴¹« Bilan des 10 ans d'application du droit au logement opposable 2008-2018 », [en ligne], Rapport, Observatoire de l'hébergement et du logement en Isère, [consulté en juin 2020].

⁴²LACHARME Bernard, « Le non-recours [...] », *op. cit.*, p. 648 ; CLAUZIER Julie, « Le "droit au logement".... Pas pour tous », *Plein droit*, octobre 2019, n° 122 (dossier « Etrangers sans toit ni lieu »), p. 30.

⁴³C'est particulièrement vrai pour la condition de bonne foi, mais ça l'est également pour les autres conditions d'accès au DALO.

⁴⁴Cela leur permet de rejeter purement et simplement le recours DALO. Néanmoins, il arrive également que dans ces hypothèses, les commissions réorientent la demande DALO en une demande DAHO. L'article L.441-2-3, IV du CCH prévoit cette possibilité et précise seulement que cette décision doit être fondée sur « une évaluation sociale », dont il ressortit « que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée ». Il est regrettable de constater que la loi ne fixe aucun critère objectif encadrant l'exercice de ce pouvoir d'appréciation par les commissions. S'agissant de la prise en considération des ressources du/de la demandeur.euse, selon les 6 associations à l'origine du rapport inter-associatif précité, il s'agit d'un motif de requalification illégal. « Les difficultés d'accès [...] » [en ligne], Résumé du rapport inter-associatif, *op.cit.*, p. 14.

⁴⁵VINCENT Pascale, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁶CE, 13 mai 2019, n°417190.

c) Bilan

Le constat que nous pouvons dresser au terme de cette analyse du droit, fondée sur un récit de non-recours, est pour le moins aberrant : les populations qui se trouvent le plus en difficulté pour accéder à un logement, à savoir les ménages dépourvus de ressources suffisantes, voir endettées, subissent, de ce fait là, une entrave à la jouissance effective du DALO, soit au stade de la reconnaissance du statut de « prioritaire DALO », soit au stade de l'attribution d'un logement social. Cela nous semble contre-nature eu égard à la finalité du DALO⁴⁷. L'absence d'encadrement législatif suffisant de la procédure d'attribution des logements sociaux et de l'exigence de bonne foi qui subordonne le bénéfice du DALO participe à l'exclusion de ces ménages.

Afin de sortir de cette situation, il convient d'assurer la jouissance du DALO, indépendamment du montant des ressources des bénéficiaires potentiels. Cela suppose, *a minima*, de simplifier la procédure d'attribution des logements sociaux et d'en assurer la transparence⁴⁸, de règlementer de manière contraignante chacune des étapes de la procédure d'attribution afin de mettre à néant les mécanismes d'exclusion des ménages ayant de faibles ressources qui sont actuellement à l'œuvre et finalement, de préciser l'exigence de bonne foi subordonnant l'éligibilité au DALO de manière à éviter que cette condition ne fasse l'objet d'interprétations excessivement restrictives, voir *contra-legem*⁴⁹ par les commissions. A ce dernier égard, nous espérons que la décision rendue par le Conseil d'Etat le 13 mai 2019, sera intégrée par celles-ci et que le contrôle exercé à cet égard par les juridictions administratives sera particulièrement rigoureux.

⁴⁷Garantir à ceux et celles qui se trouvent dans les situations les plus urgentes du point de vue du logement, le droit de se voir offrir un logement social adapté dans un délai raisonnable.

⁴⁸En commençant par imposer la rédaction de PV des réunions des CAL, accessibles aux ménages dont les dossiers sont examinés.

⁴⁹En particulier, la légalité de cette interprétation nous paraît devoir être interrogée au regard de l'interdiction de discriminer en raison de « la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique » (Loi n°2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale).

Propos conclusifs / mise en discussion

Il nous est apparu que l'absence de bénéfice effectif du droit au logement dans le chef du non-recourant dont le récit a été présenté, était au moins en partie, imputable à des choix normatifs ou à des décisions jurisprudentielles, et donc au droit. Nous pouvons ainsi confirmer que ce récit a effectivement permis d'alimenter la critique du dispositif juridique et qu'il a donc rempli la fonction qui dans la critique du droit selon un point de vue externe, est assignée aux données non-juridiques. Pour le dire autrement, la possibilité de raisonner juridiquement à partir de réalités révélées par des non-recourants aux droits sociaux, nous paraît établie.

Au terme de notre recherche, un élément important demeure la question de la plus-value de l'approche des droits sociaux proposée.

De manière générale, l'adoption d'un point de vue externe sur le droit permet au/à la juriste d'intégrer dans son analyse des données qui reflètent de manière précise l'impact du droit sur la réalité sociale. Il se distingue ainsi du point de vue interne, qui en raison de l'étanchéité de la frontière qu'il implique entre le droit et le non-droit, amène le/la juriste à fonder son analyse juridique sur des suppositions quant à la réalité produite par le droit. Pour les droits sociaux, tel que le droit au logement, qui sont par nature en lien avec la vie quotidienne des citoyens, l'approche externe est donc particulièrement adéquate.

Ceci étant, la démarche envisagée est exigeante dès lors que l'adoption d'un point de vue externe requiert, s'agissant de l'impact du droit sur la réalité sociale, de se fonder sur une construction de faits pertinents fournie par une autre discipline. On touche là une des limites de la recherche que nous avons menée. Nous avons certes eu l'occasion d'échanger de manière approfondie avec des chercheurs.euse.s d'autres disciplines ainsi qu'avec des acteurs.rice.s de terrain. Nous n'avons néanmoins pas eu accès à une étude sociopolitique du non-recours au droit au logement, réalisée dans le respect des exigences propres à ces disciplines. Or, ce n'est qu'en s'appuyant sur une telle étude que la pertinence de la démarche que nous avons proposée pourra être définitivement confirmée⁵⁰. C'est également à cette seule condition, qu'un véritable dialogue interdisciplinaire pourra s'instaurer entre le droit et les sciences sociales, l'analyse menée par le/la juriste selon un point de vue externe venant à son tour alimenter la réflexion du/de la chercheur.euse issu.e des sciences sociales, notamment quant à la pertinence des données qu'il/elle lui a fournies.

Malgré cette limite, nous espérons que la recherche menée montre l'intérêt qu'il y a pour les juristes à s'intéresser au phénomène de non-recours, fût-ce en se confrontant aux exigences, inhabituelles pour un chercheur en sciences juridiques, du dialogue interdisciplinaire. Gageons que ce dialogue pourra être poursuivi...

⁵⁰En particulier, nous nous posons la question de la pertinence pour le/la juriste d'appréhender et d'évaluer la réalité des droits sociaux uniquement à partir des données produites par les études sociopolitiques du non-recours à ces mêmes droits. Le risque découlant de la seule prise en compte de ces données, est de suggérer des évolutions normatives et jurisprudentielles adaptées à la situation de ces seul.e.s destinataires, mais inadaptées aux autres.

Bibliographie

Législation

CCH, L. 300-1 ; art. L. 441-2-3, II.

CCH, art. R. 441-14-1 ; art. R. 441-16-1 ; art. R. 441-3.

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

Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JORF*, 28 janvier 2017, texte n°1.

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *JORF*, 24 novembre 2018, texte n°1.

Décret n°92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *JORF*, 23 décembre 1992, p. 17561.

Décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social, *JORF*, 18 décembre 2019, texte n°45.

Travaux préparatoires

Proposition de loi tendant à instaurer un droit au travail opposable, *doc. parl.*, texte déposé, n° 472, AN, sess. 206-2007).

Contributions (non)-juridiques

BERNARD Diane, HACHEZ Isabelle et VAN DROOGHENBROECK Sébastien, *Cours de sources et principes du droit (Syllabus I)*, année académique 2018-2019, Faculté Universitaire Saint-Louis, 81 p.

CLAUZIER Julie, « Le "droit au logement".... Pas pour tous », *Plein droit*, octobre 2019, n° 122 (dossier « Etrangers sans toit ni lieu »), pp. 30 à 32.

ESCUDIE Jean-Noël, « Cotation des demandes de logement social : le décret est paru » [en ligne], *Localtis. Un média banque des territoires*, 18 décembre 2019, [consulté en juillet 2020].

LACHARME Bernard, « Le non-recours dans le domaine du droit au logement », *RDSS*, 2012, pp. 646 à 656.

MAUPIN Emmanuelle, « L'appréciation par le juge de la bonne foi d'un bénéficiaire du DALO » [en ligne], *Dalloz actualité*, 20 mai 2019, [consulté en juillet 2020].

RAPOPORT Cécile, « L'opposabilité des "droits créances" constitutionnels en droit français » [en ligne], communication présentée lors des journées de l'association française de droit constitutionnel, [consulté en juin 2020].

ROMAN Diane, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un Etat social », [en ligne], *Revue des droits de l'homme*, 2012, n°1, [consulté le 30 avril 2019].

ROMAN Diane, « L'opposabilité des droits sociaux », *Informations sociales*, 2013/4, n°178, pp. 32 à 42.

RONGE Jean-Luc, « Le logement social : privilège légal des défavorisés ? », *Journal du droit des jeunes*, 2004/8, n° 238, pp. 20 à 26.

S.n., « La partie immergée de l'iceberg : le non-recours au Dalo », [en ligne], *Alternatives économiques*, n°131, janvier 2014, [consulté en juin 2020].

VANONI Didier (avec la collab. De FOULTIER Christophe et REMY Julien), « Les attributions de logements sociaux, entre règles et pratiques », *Recherche sociale*, n° 189, numéro spécial (les attributions de logements sociaux. L'efficacité sociale d'un système en question), janvier-mars 2009, pp. 4 à 81.

VINCENT Pascale, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion? », *Informations sociales*, 2014/4, n° 184, pp. 42 à 51.

WEILL Pierre-Edouard, *Sans toit ni loi? Genèse et conditions de mise en oeuvre de la loi DALO*, Presses universitaires de Rennes, 2017, 298 p.

Jurisprudence

CE, 15 février 2013, n° 336006.

CE, 17 juillet 2013, arrêt n° 349315.

CE, 27 juin 2016, n° 384492.

CE, 22 février 2017, n°387868.

CE, 13 octobre 2017, n° 399710.

CE, 13 mai 2019, n°417190.

CE, 17 mai 2019, n° 417190.

Rapports

« Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer » [en ligne], Rapport n° 534, *Direction de la recherche des études et de l'évaluation et des statistiques*, novembre 2006, [consulté en juillet 2020].

« L'effectivité du Droit au logement opposable. Mission d'évaluation dans 14 départements », [en ligne], Rapport de mission de Mme Carlotti, décembre 2016, [consulté entre mars et juillet 2020], p. 71.

« Bilan des 10 ans d'application du droit au logement opposable 2008-2018 », [en ligne], Rapport, Observatoire de l'hébergement et du logement en Isère, [consulté en juin 2020].

« Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources » [en ligne], Rapport inter-associatif, juin 2020, [consulté le 27 juillet 2020].

« 15 propositions pour l'accès au parc HLM des ménages à faible ressources », [en ligne], Juin 2020, [consulté le 27 juillet 2020].

A propos de l'auteur :

Delphine Neven est juriste. Elle a réalisé en 2020, dans le cadre de son Master 2 "Contentieux des droits fondamentaux", un stage au sein de l'Odenore. Depuis décembre 2020, elle travaille sur un projet de recherche, associant l'Odenore et le Centre de recherches juridiques (CRJ), relatif aux discriminations fondées sur "la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique" des personnes.

Cette collection a pour but de rendre disponible un ensemble de documents de travail issus de recherches menées à l'ODENORE.

Tous les droits afférant aux textes diffusés dans cette collection appartiennent aux auteurs. Des versions ultérieures des documents diffusés dans cette collection sont susceptibles de faire l'objet d'une publication. Veuillez consulter le site internet de l'ODENORE pour obtenir la référence exacte d'une éventuelle version publiée.

Cette collection est accessible par :

<http://odenore.msh-alpes.fr/>

<http://www.pacte.cnrs.fr/>

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<http://rt6-afs.org/>

The aim of this collection is to make available a set of working papers produced at the ODENORE.

The copyright of the work made available within this collection remains with the authors. Further versions of these working papers may have been submitted for publication. Please check the ODENORE website to obtain exact references of possible published versions.

Possibilities to have access to the collection:

<http://odenore.msh-alpes.fr/>

<http://www.pacte.cnrs.fr/>

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<http://rt6-afs.org/>

ODENORE Maison des Sciences de l'Homme - Alpes

Adresse postale : MSH-Alpes - BP 47 - 38040 Grenoble Cedex 9

Adresse géographique : 1221 avenue Centrale - Domaine Universitaire - Saint Martin-d'Hères

