

Paris, le 22 décembre 2017

---

## Décision du Défenseur des droits n° 2017-372

---

### **Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Saisi par Madame X d'une réclamation relative à la procédure d'expulsion locative dont elle fait l'objet malgré la reconnaissance du caractère prioritaire de sa demande de logement social ;

Un recours en annulation ayant été introduit à l'encontre de la décision du préfet de Z d'accorder le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z.

**Jacques TOUBON**

---

## **Observations devant le tribunal administratif de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

### **Faits et procédure**

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur les difficultés rencontrées par Madame X pour obtenir l'attribution d'un logement social avant la mise en œuvre de la procédure d'expulsion initiée à son encontre par son bailleur, Monsieur Y.

Par un acte sous seing privé du 28 juin 2005, Madame X a pris à bail un logement de type T2 à Z. Par acte du 26 décembre 2013, son bailleur lui a signifié un congé pour reprise personnelle avec effet au 30 juin 2014.

Par une décision du 28 mars 2014, la commission de médiation du département de Z a reconnu Madame X prioritaire et devant être relogée d'urgence au motif que sa demande de logement social datait d'août 2000, soit une durée supérieure au délai fixé par l'arrêté préfectoral du 10 août 2009 pour une typologie correspondant à la composition du ménage.

Aucune offre de logement social ne lui ayant été faite, le tribunal administratif de Z a, par un jugement n°1429340 du 2 mars 2015, enjoint sous astreinte au préfet de la région W, préfet de Z, d'assurer le relogement de la requérante et de sa fille.

Par un jugement du 11 septembre 2015, confirmé par un arrêt de la cour d'appel de Z du 12 septembre 2017, le tribunal d'instance de Z a validé le congé pour reprise personnelle signifié par Monsieur Y, constaté la résiliation du bail conclu le 28 juin 2005 et ordonné l'expulsion de Madame X, au besoin avec le concours de la force publique.

Cette dernière n'ayant pu quitter les lieux dans les délais requis, la SCP A a requis, par acte du 1<sup>er</sup> décembre 2015, le concours de la force publique pour procéder à la mise en œuvre matérielle de l'expulsion. Le préfet de Z a décidé de faire droit à cette demande à compter du 16 août 2017.

C'est dans ce contexte que Madame X a saisi le Défenseur des droits, lequel est intervenu en sa faveur, en juillet 2017, auprès du préfet de Z et du préfet de W.

Par une réponse du 2 août 2017, le préfet de Z a informé le Défenseur des droits que « *compte tenu des dispositions ministérielles relatives à la prévention des expulsions, une solution de relogement [serait] recherchée préalablement à la mesure d'expulsion dont fait l'objet Mme X* ».

L'intéressée a parallèlement saisi le juge des référés du tribunal administratif de Z, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'une requête tendant à la suspension de la décision du préfet de Z d'accorder le concours de la force publique.

Par une ordonnance du 14 août 2017, le juge des référés a suspendu la décision contestée après avoir relevé « *qu'il est constant que Mme X, âgée de 53 ans, est divorcée, mère d'une étudiante de vingt ans à sa charge et se trouve depuis peu sans emploi, ses ressources s'élevant désormais à 644 euros par mois, sans pour autant avoir de dettes envers le propriétaire du logement qu'elle occupe ; qu'une décision du 28 mars 2014 de la commission de médiation du département de Z a déclaré Mme X prioritaire à l'attribution d'un logement social mais qu'aucune proposition de relogement ne lui a été faite depuis et ce en dépit d'un*

*jugement en date du 2 mars 2015 du tribunal de céans enjoignant au préfet de la région d'W, préfet de Z, d'assurer le relogement de l'intéressée sous astreinte de 300 euros par mois de retard à compter du 1<sup>er</sup> mai 2015 ; qu'eu égard à l'état de dénuement actuel dans lequel se trouve la requérante, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard des risques de troubles à l'ordre public, dont le risque d'ordre social est une composante, qu'est susceptible de provoquer la décision préfectorale autorisant l'expulsion du logement qu'elle continue d'occuper faute d'avoir trouvé une solution de relogement, est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision ».*

Madame X a également introduit un recours en annulation contre la décision du préfet de Z. Le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations dans le cadre de ce contentieux.

## **Cadre juridique**

Institué par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007, le droit au logement opposable (DALO) reconnaît le droit à un logement décent et indépendant à toute personne, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par voie réglementaire, qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir<sup>1</sup>.

Si le demandeur est reconnu prioritaire et devant être relogé d'urgence, il incombe au préfet de lui faire une proposition de logement social adaptée à sa situation dans un délai de 3 mois (6 mois en Ile de France).

Bien que relevant de dispositions protectrices au titre de la loi DALO, les personnes reconnues prioritaires pour être relogées peuvent néanmoins faire l'objet d'une expulsion lorsque leur bailleur, bénéficiaire d'une décision de justice prononçant l'expulsion, sollicite le concours de la force publique pour y procéder.

Le comité de suivi de la loi DALO, institué auprès du ministre du logement, a dénoncé cette situation, dans une motion du 12 mars 2010, en soulignant qu'« *oultre les souffrances humaines qu'engendrent toutes les expulsions, celles qui concernent des prioritaires "Dalo" constituent un véritable dysfonctionnement de l'Etat, garant du droit au logement* ».

Dans le même sens, une instruction interministérielle du 26 octobre 2012<sup>2</sup>, co-signée par le ministre de l'intérieur et la ministre de l'égalité des territoires et du logement, précise :

*« Le législateur a entendu créer, pour les ménages dont le DALO est reconnu, une obligation de relogement qui n'existe pas pour les autres personnes en difficulté expulsées. Dans ces conditions, il apparaît paradoxal que le préfet, sur lequel pèse cette obligation, prête son concours à l'expulsion du ménage avant que le relogement ne soit effectif ».*

En conséquence, il est demandé aux préfets « *de veiller à mettre en œuvre systématiquement le relogement effectif du ménage, lorsque celui-ci a été reconnu prioritaire et urgent, dans un délai tel qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique sera mis en œuvre* ».

Cette instruction consacre donc le principe selon lequel les personnes reconnues prioritaires au titre du DALO ne peuvent faire l'objet d'une expulsion avec le concours de la force publique tant qu'une solution de relogement ne leur a pas été proposée.

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mars 2007, codifié à l'article L. 300-1 du CCH

<sup>2</sup> Instruction n°NOR INTK1229203J du 26 octobre 2012 relative aux modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) et à la gestion des expulsions locatives par les préfets

Ce principe a vocation à s'appliquer que le ménage ait été déclaré éligible au DALO du fait du risque d'expulsion sans logement ou pour tout autre motif prévu par les textes (délai excessif d'attente d'un logement social, demandeur dépourvu de logement...).

Cette obligation a été confirmée par l'instruction interministérielle du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives, qui précise qu'il revient aux préfets d'assurer sur leur territoire « *l'effectivité des dispositions de l'instruction du 26 octobre 2012* ».

La loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a, par ailleurs, ajouté la catégorie des « *personnes menacées d'expulsion sans logement* » à la liste des personnes devant bénéficier prioritairement de l'attribution des logements locatifs sociaux<sup>3</sup>.

En l'espèce, et bien qu'elle appartienne à une catégorie de demandeur particulièrement prioritaire, du fait de la décision favorable de la commission de médiation DALO rendue en sa faveur et de la menace d'expulsion pesant sur elle, Madame X n'a reçu à ce jour aucune proposition de logement social adapté à ses besoins et à ses capacités.

De même, et malgré les engagements pris en ce sens en août 2017, aucune solution de logement ne lui a été proposée par le préfet de Z.

En ne procédant pas au logement de Madame X, malgré l'injonction qui lui en a été faite par le tribunal administratif de Z dans son jugement du 2 mars 2015, l'Etat a méconnu l'obligation de résultat mise à sa charge par la loi DALO.

Cette carence de l'Etat dans l'exercice de sa mission est particulièrement préjudiciable à Madame X, divorcée avec une fille de 20 ans à charge, dans la mesure où sa situation familiale et financière ne lui permet pas de retrouver un logement dans le parc locatif privé, l'obligeant de fait à se reporter sur le parc social, où les délais d'obtention d'un logement sont les plus longs.

Ce dossier est également représentatif des difficultés spécifiques rencontrées par les familles monoparentales, en majorité des femmes seules avec enfants, dans leur recherche de logement.

Dans son enquête « accès aux droits » portant sur la discrimination dans l'accès au logement (privé et social), publiée en décembre 2017, le Défenseur des droits constate ainsi que « *les multiples difficultés auxquelles les femmes doivent faire face en cas de séparation du couple se vérifient dans l'enquête, notamment par un taux de recherches inabouties sensiblement plus important que la moyenne pour les familles monoparentales (29% contre 21%), donnant lieu à un taux de discriminations déclarées parmi les plus élevés (22% pour l'ensemble des personnes en famille monoparentale et jusqu'à 24% pour les mères d'enfants en bas âge, contre 14% en moyenne)* ».

Le Défenseur des droits relève, en outre, que « *si ces difficultés sont les plus vives dans le parc privé, elles sont aussi présentes dans le parc social. Des pratiques visant à apprécier des ressources de manière restrictive et à rechercher la mixité sociale mises en œuvre par les bailleurs sociaux peuvent en effet retarder, voire faire obstacle à leur accès au logement social, alors que l'accès à un logement social peut leur éviter de basculer dans la pauvreté* ».

---

<sup>3</sup> Article L. 441-1 du CCH

Dans ces conditions, et au regard de la précarité de la situation de Madame X et de l'absence de proposition de relogement dans le parc social, qui la contraignent à se maintenir dans son logement actuel, la décision attaquée semble susceptible de porter une atteinte excessive à l'ordre public.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

**Jacques TOUBON**