

Paris, le 21 février 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-052

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 ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu l'arrêté du 10 mars 2011 fixant la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R. 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative à la décision de refus d'attribution de logement social qui lui a été opposée par un bailleur social ;

Un recours en annulation ayant été introduit à l'encontre de cette décision ;

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

Jacques TOUBON

I] Faits et procédure

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur X, demeurant à Z, lequel conteste le bien-fondé de la décision de refus d'attribution de logement social qui lui a été opposée par un bailleur social.

Marié et père de six enfants, Monsieur X est inscrit comme demandeur de logement social depuis 2004. Par une décision du 29 janvier 2010, la commission de médiation DALO du département de Z l'a reconnu prioritaire et devant être relogé d'urgence au motif qu'il vivait dans un logement sur occupé avec au moins un enfant mineur à charge.

Aucune offre de logement social ne lui ayant été faite dans les délais prévus, le tribunal administratif de Z a, par un jugement du 30 décembre 2010, enjoint sous astreinte au préfet de la région, préfet de Z, d'assurer le relogement de Monsieur X et de sa famille avant le 1^{er} février 2011.

En janvier 2018, la mairie de Z a proposé la candidature de Monsieur X pour un logement social de type F7 de 116 m² à Z, dont le loyer charges comprises s'élevait à 1 156,92 €.

Par un courrier du 26 février 2018, le bailleur social a toutefois informé l'intéressé que son dossier avait fait l'objet d'un refus au motif que le loyer toutes charges comprises du logement qui lui a été proposé n'était pas compatible avec ses revenus. Selon le bailleur, cela le conduirait en effet « *à devoir assumer un taux d'effort trop important ou un reste pour vivre par jour et par personne trop faible* ».

Saisie d'un recours gracieux, le bailleur social a précisé, dans un courrier du 3 avril 2018, que le « *reste pour vivre quotidien par personne* » du ménage s'élevait à 8,94 € alors que « *les membres de la commission d'attribution refusent toute candidature qui présente un reste pour vivre quotidien par personne inférieur à 10 €* ».

C'est dans ce contexte que Monsieur X a présenté une requête en annulation à l'encontre de la décision de refus d'attribution de logement social du 26 février 2018 et de la décision de rejet du recours gracieux en date du 3 avril 2018.

II] Analyse

A) Sur la prise en compte du "reste à vivre" dans l'appréciation des ressources

Aux termes de l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation (CCH), « *l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées* ».

Pour l'attribution des logements sociaux, l'article L. 441-1 du même code dispose qu'il « *est tenu compte notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail, de la mobilité géographique liée à l'emploi et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs* ».

Cet article précise, en outre, que « *pour l'appréciation des ressources du demandeur, les processus de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux prennent en compte le montant de l'aide personnalisée au logement ou des allocations de logement à caractère social ou familial auxquelles le ménage peut prétendre et appliquent la méthode de calcul du taux d'effort prévue par décret* ».

L'article 1^{er} de l'arrêté du 10 mars 2011, pris en application de l'article R. 441-3-1 du CCH, fixe la méthode de calcul du taux d'effort de la manière suivante :

$$\frac{\text{(Loyer total + charges récupérables) – montant des allocations logement}}{\text{somme des ressources des personnes vivant au foyer}}$$

Le règlement intérieur de la commission d'attribution des logements du bailleur social indique ainsi, en son article 2, que « *les commissions statuent sur l'attribution du logement à une famille déterminée parmi les candidats retenus par le réservataire du logement (...) sur la base des critères d'attribution définis par la réglementation en vigueur* ».

La régie immobilière a également établi une charte d'attribution des logements dont l'objectif est de regrouper l'ensemble de ses orientations et de ses pratiques.

Concernant l'appréciation de la capacité financière des candidats, cette charte précise que la commission d'attribution prend en compte le taux d'effort afin de « *mesurer le poids que représente le logement dans le budget du ménage* » mais également le « *reste pour vivre par jour et par membre du foyer* » afin de « *mesurer le revenu disponible d'un ménage pour les autres dépenses que celles liées au logement* ».

Utilisée initialement dans le cadre de la lutte contre les exclusions et le surendettement, la notion de « *reste à vivre* » ou « *reste pour vivre* » est entendue, en matière de logement social, comme la part des ressources du foyer nécessaire à la vie courante, hors dépenses de logement.

En pratique, le reste à vivre peut être calculé en fonction du nombre de personnes composant le foyer ou en référence à des « *unités de consommation* » (UC). Dans ce dernier cas, des coefficients de pondération sont utilisés afin de prendre en compte le poids réel de chaque membre du foyer, en considérant notamment qu'un enfant consomme moins qu'un adulte.

La régie immobilière utilise aujourd'hui un système de calcul dit « *échelle OCDE* » dans lequel le premier adulte compte pour 1 UC, les autres personnes de plus de 14 ans comptent pour 0,5 UC et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC.

Pour autant, l'utilisation de ce concept en matière de logement social n'est pas expressément prévue par les textes et son mode de calcul ne fait l'objet d'aucune définition légale, contrairement au taux d'effort.

Dans une décision MLD/2013-206 du 20 juin 2013 relative à un avis demandé par la Ville de Paris concernant le dispositif de cotation de la demande élaboré en vue de nouvelles modalités d'attribution sur le contingent municipal, le Défenseur des droits avait ainsi appelé à utiliser avec précaution l'indicateur du reste à vivre en l'absence d'harmonisation des pratiques concernant son usage et sa définition.

Dès lors, il apparaît établi que le législateur a rendu obligatoire l'utilisation du critère du taux d'effort afin d'assurer une meilleure transparence de la procédure d'attribution des logements et de garantir un traitement plus équitable des candidats demandeurs.

À cet égard, votre juridiction a souligné, dans un jugement n° 1717876/6-1 du 20 juillet 2018, que « *le législateur a entendu assurer le respect des objectifs de participation à la mise en œuvre du droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées fixés par les articles L. 411 et L. 441 du code de la construction et de l'habitation à l'attribution des logements sociaux, et éviter en particulier que les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements excluent les demandeurs les plus modestes, en complétant l'article L. 441-1 pour que, dans les processus de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux, les ressources des demandeurs soient appréciées par l'application de la méthode de calcul du taux d'effort* ».

Après avoir relevé que le taux d'effort du requérant, qui s'élevait à 21,27 %, était particulièrement modéré, le tribunal a annulé pour erreur de droit les décisions de refus d'attribution attaquées au motif « *qu'en faisant ainsi prévaloir le critère du reste à vivre sur celui du taux d'effort, le bailleur social a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation* ».

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier qu'au moment de l'examen de sa situation, les ressources de la famille X s'élevaient à 2 607,18 €. Le montant du loyer du logement proposé était de 1 156,92 € avec un droit aux aides au logement estimé à 695 €.

Le taux d'effort du requérant, calculé selon les modalités prévues par l'arrêté du 10 mars 2011, était donc de 17,71 %, soit un taux bien inférieur au taux de 30 % communément admis par les bailleurs sociaux.

La commission d'attribution du bailleur social a néanmoins rejeté sa candidature au motif que le reste à vivre par jour par personne du foyer s'élevait à 8,94 €, et était donc inférieur au seuil de 10 € utilisé par ce bailleur.

Pour procéder au calcul de ce reste à vivre, le bailleur social a divisé les revenus journaliers disponibles de la famille (revenus + APL – montant du loyer TTC/30) par le nombre de membres du foyer, et non par le nombre d'unités de consommation (UC), comme cela est pourtant prévu dans la charte d'attribution des logements précitée.

Dans le cas présent, la famille X était composée, à la date de la décision attaquée, de 2 adultes et de 6 enfants de moins de 14 ans, soit 3,8 UC selon l'échelle OCDE. Si le bailleur social avait utilisé le mode de calcul défini dans sa propre charte, le reste à vivre par jour par personne aurait donc été évalué à 18,82 € au lieu de 8,94 €.

Dans ces conditions, et conformément à la jurisprudence précitée, la commission d'attribution du bailleur social ne pouvait légalement fonder sa décision de refus sur le seul montant du reste à vivre journalier des membres du foyer, lequel ne permet pas d'appréhender la situation financière de la famille X de manière adaptée.

En outre, l'utilisation exclusive ou prépondérante du critère du reste à vivre est de nature à constituer une discrimination contraire aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, aux termes desquelles « *constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de (...) la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur (...) une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

L'article 2. 3° de la même loi précise en outre que :

« *Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1^{er} est interdite en matière de (...) d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services.*

Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites selon l'un des motifs mentionnés au premier alinéa du présent 3° lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés ».

En effet, dans le cadre de la procédure d'attribution des logements, il est légitime que les bailleurs sociaux prennent en compte la situation économique des demandeurs afin de s'assurer qu'ils seront en mesure de s'acquitter du loyer du logement proposé, mais également de faire face aux dépenses essentielles du foyer.

Pour autant, l'utilisation du reste à vivre comme critère déterminant de choix entre les demandeurs n'apparaît ni nécessaire ni appropriée en ce qu'elle peut avoir pour conséquence de restreindre voire d'empêcher l'accès au logement social des ménages les plus fragiles financièrement.

En ce sens, et pris isolément du taux d'effort, ce critère est non seulement illégal mais peut également présenter un caractère discriminatoire au sens des dispositions précitées de la loi du 27 mai 2008.

B) Sur l'utilisation de seuils d'exclusion en matière de logement social

Si le code de la construction et de l'habitation impose la méthode du taux d'effort pour l'appréciation des ressources des demandeurs, il ne détermine pas, de manière générale, le niveau de taux d'effort permettant de considérer qu'un ménage dispose des capacités contributives suffisantes pour accéder à un logement.

À *contrario*, les textes n'excluent pas expressément la possibilité pour les bailleurs sociaux de définir des seuils de taux d'effort ou de reste à vivre en-dessous desquels la candidature des demandeurs peut être rejetée pour ressources insuffisantes.

Le juge administratif a toutefois été amené à préciser le cadre juridique dans lequel doit s'inscrire l'examen de la solvabilité des candidats.

Dans un arrêt du 1^{er} décembre 1999, le Conseil d'État a jugé qu'aucune disposition du CCH ne subordonne l'attribution de logements sociaux à une condition de ressources minimales (CE, 1^{er} décembre 1999, *Soc. Immobilière Basse Seine*, n°189656).

Dans le même sens, le juge administratif a estimé que « *la commission d'attribution des logements sociaux a commis une erreur de droit en ne se fondant que sur le seul motif tiré de ce que [le requérant] disposait de ressources insuffisantes pour refuser l'attribution du logement sollicité* » (TA Versailles, 6 juillet 2001, *Taga Fosso*, n°010174).

Dans un jugement du 23 avril 2001, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a, par ailleurs, estimé « *contraires à l'esprit et à la lettre des articles L. 441 et suivants les dispositions d'un règlement intérieur d'un conseil d'administration d'un OPAC qui fixent un plancher minimum de ressources pour l'attribution des logements, ces dispositions ayant pour effet d'exclure de l'attribution desdits logements sociaux les candidats les plus défavorisés et en particulier les familles nombreuses* » (TA Marseille, 23 avril 2001, *Association DAL Marseille-Provence*, n°011684).

À travers ces différentes décisions, le juge administratif semble donc censurer le caractère systématique des refus d'attribution de logement fondés sur le seul montant des ressources du foyer et sans prise en considération de la situation spécifique de chaque demandeur.

En effet, de telles pratiques pourraient avoir pour conséquence d'exclure les publics les plus modestes du parc social, en contradiction avec l'objectif même du logement social, et seraient de nature à constituer une discrimination fondée sur la vulnérabilité économique au sens de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée.

Afin d'éviter cet écueil, les outils du taux d'effort et du reste à vivre doivent conserver un caractère indicatif, sans constituer des seuils d'exclusion ou d'acceptation dans le parc social. Si ces indicateurs ont pour objectif de donner une estimation du poids que représenterait le loyer dans le budget du ménage, d'autres éléments doivent cependant être pris en considération afin d'assurer l'examen de chaque candidature dans sa globalité (composition familiale, gestion du budget dans le logement actuel, parcours résidentiel...).

Les seuils de référence utilisés par les bailleurs devraient, par ailleurs, être portés à la connaissance des demandeurs, mais également des réservataires, afin de leur permettre d'apporter, en cas de dossier fragile, des éléments complémentaires sur la situation du ménage et sur sa capacité à faire face aux charges du logement proposé.

Compte tenu de ce qui précède, et eu égard aux motifs exposés par le bailleur social dans ses courriers des 26 février 2018 et 3 avril 2018, tenant au seul montant du reste à vivre journalier des membres du foyer, la décision de refus d'attribution de logement social opposée à Monsieur X apparaît contraire aux dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation, et est susceptible de constituer une discrimination prohibée par la loi.

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

Jacques TOUBON