

Paris, le 24 octobre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-268

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 Madame X d'une réclamation relative à la décision de refus d'attribution de logement social qui lui a été opposée par la société Y,

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

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

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de W en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

I] Faits et procédure

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la réclamation de Madame X, laquelle conteste le bien-fondé de la décision de refus d'attribution de logement social qui lui a été opposée par la société Y le 30 août 2018.

Mariée et mère de trois enfants, l'intéressée est inscrite comme demandeur de logement social depuis 2010. Par une décision du 12 juin 2013, la commission de médiation DALO de Z l'a reconnue prioritaire et devant être relogée d'urgence.

Aucune offre de logement social ne lui ayant été faite dans les délais prévus, le tribunal administratif de W a, par un jugement du 11 février 2014, enjoint sous astreinte au préfet de la Z d'assurer le logement de la requérante dans un appartement de type T4 avant le 1^{er} avril 2014.

En août 2018, la préfecture de la Z a proposé la candidature de Madame X pour un logement social de type F4 situé à A.

Par un courrier du 30 août 2018, l'intéressée a toutefois été informée que la commission d'attribution des logements avait prononcé une décision de non-attribution en raison de l'« *insuffisance du reste à vivre par jour et par personne, inférieur à 10 € (toutes les ressources du ménage ont été prises en compte et l'APL estimée a été déduite du montant du loyer du logement proposé)* ».

C'est dans ce contexte que Madame X a présenté une requête en annulation à l'encontre de la décision de refus d'attribution de logement social du 30 août 2018.

II] Analyse

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 d'attribution des logements de Y, mis à jour le 12 décembre 2018, précise que la commission d'attribution des logements veille à « rendre sa décision en appréciant le reste à vivre et le taux d'effort du ménage, sur la base des dernières ressources connues ».

Il indique également que « le reste à vivre sera apprécié en tenant compte du nombre d'occupants et des ressources disponibles déduction faite du montant du loyer et charges APL prise en compte ».

Initialement utilisée dans le cadre de la lutte contre les exclusions et le surendettement, le concept de « reste à vivre » est entendu, en matière de logement social, comme la part des ressources du foyer nécessaire à la vie courante, hors dépenses de logement.

Il convient toutefois de rappeler que si le législateur a rendu obligatoire l'utilisation du critère du taux d'effort dans la procédure d'attribution des logements sociaux, le critère du reste à vivre n'est, quant à lui, pas expressément prévu par les textes et son mode de calcul ne fait l'objet d'aucune définition légale.

En ce sens, le tribunal administratif de Paris a, par un jugement n° 1717876/6-1 du 20 juillet 2018, souligné 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, la RIVP 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 1 572,38 €. Le montant du loyer du logement proposé était de 628,72 € avec un droit aux aides au logement estimé à 422,44 €.

Par la décision attaquée, la commission d'attribution des logements a rejeté la candidature de la requérante au motif que le reste à vivre par jour par personne du foyer était inférieur au seuil de 10 € utilisé par les services de la société Y. Calculé en fonction du nombre de personnes du foyer, le reste à vivre a été estimé à 9,11 €/jour/personne.

Il apparaît toutefois que le taux d'effort du ménage, calculé selon les modalités prévues par l'arrêté du 10 mars 2011, était de 13,12 %, soit un taux bien inférieur au taux de 30 % communément admis par les bailleurs sociaux.

Dans ces conditions, et conformément à la jurisprudence précitée, la commission d'attribution ne pouvait légalement fonder sa décision de refus sur le seul montant du reste à vivre journalier des membres du foyer, alors même que le montant du taux d'effort était de nature à permettre l'attribution du logement concerné à Madame X.

Par ailleurs, 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.

Compte tenu de ce qui précède, la décision de refus d'attribution de logement social opposée à Madame X apparaît contraire aux dispositions 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 W.

Jacques TOUBON