
La loi sur le droit au logement opposable et ses incidences sur les procédures d'exécution et d'expulsion
Par Céline Gravière, Avocate au Barreau de Bordeaux

Le droit au logement opposable, institué par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 peut être mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2008.

L'objectif affiché était d'améliorer l'effectivité d'un droit inscrit dans le préambule de la constitution de 1946 parmi les principes particulièrement nécessaires à notre temps (déjà !) et figurant à ce titre parmi les normes constitutionnelles françaises.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 janvier 1995, avait d'ailleurs rattaché au principe de sauvegarde de la dignité humaine « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* », faisant du droit au logement un objectif à valeur constitutionnel, à concilier avec le droit de propriété (v. DC 29 juillet 1998 – et l'article de Nadine BOCCADORO : Le droit au logement : un droit fondamental)

Les consécutions jurisprudentielles de ce droit se faisant par trop rare, jaillit l'idée de rendre « opposable » le droit au logement. Ainsi, l'article L.300-1 du Code de la construction et de l'habitation dispose que « *le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. (...)* »

La lecture seule de cet article a suscité des critiques, tenant d'une part au caractère irréaliste d'une telle garantie étatique sans des investissements financiers lourds et d'autre part aux restrictions posées au champ d'application de ce droit.

Ce nouveau « droit au logement opposable » n'a pas d'incidence directe sur les voies d'exécution, sauf à laisser espérer une amélioration des délais de relogement des personnes dont il est sollicité l'expulsion. Cependant, la mise en œuvre de ce nouveau droit s'avère complexe et risque donc de ne pas améliorer beaucoup l'effectivité du droit au logement (I).

En revanche, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable contient des dispositions qui intéressent les procédures d'exécution ou d'expulsion : suspension des poursuites en cas de rétablissement personnel dès la saisine du JEX, expulsion simplifiée des squatters mais aussi prévention des expulsions locatives (II).

I- La mise en œuvre du droit au logement opposable

La mise en œuvre du droit au logement opposable s'avère assez complexe pour le public concerné et relativement longue. Elle se déroule en deux phases : une phase amiable (1), qui constitue le préalable obligatoire au recours contentieux lequel ne sera toutefois ouvert que de manière progressive à partir du 1^{er} décembre 2008 (2).

1- La phase amiable : la procédure devant la commission de médiation

a- Les titulaires de l'action (L441-2-3 II et III)

« *Toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé* » **par arrêté préfectoral** (v. L441-2-3 II. alinéa 1 et L441-1-4 du CCH). Il s'agit donc :

- des personnes physiques de nationalité française ou étrangère, dès lors qu'elles sont admises à séjourner régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par arrêté ministériel (v. R441-1 du CCH et arrêté du 25 mars 1988 art. 1er) et dont les ressources sont inférieures à un plafond fixé par arrêté (Arr. 29 juillet 1987) ;
- Des associations œuvrant dans le domaine de l'aide au logement (v. R441-1 2° et 3° du CCH).

Parmi ces personnes, certaines sont considérées comme étant davantage **prioritaires** et pourront saisir la commission **sans condition de délai** :

- le demandeur **de bonne foi** dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux (v. R441-14-1 du CCH) ;
- le demandeur logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap ou s'il a en charge une personne handicapée.
- Toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement précaire, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande (L441-2-3 III du CCH).

b- La saisine de la commission de médiation (R441-14)

La demande est formée au moyen d'un formulaire dans lequel sont précisé l'objet et le motif du recours, ainsi que les conditions de logement ou d'hébergement du demandeur. Ce dernier doit fournir toutes les pièces justificatives de sa situation et notamment de précédentes demandes de logement.

Il est accusé réception de ce dossier et cette date constitue le point de départ du délai dans lequel la commission de médiation doit répondre à la demande.

c- L'examen du dossier par la commission de médiation

La commission de médiation se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement (R441-14-1 du CCH).

La commission de médiation doit en principe statuer dans le délai de trois mois, ce délai étant raccourci à six semaines lorsqu'elle est saisie de demandes relatives à un hébergement d'urgence. Il est porté à six mois pour les départements d'outre-mer et ceux comportant au moins une agglomération de 300 000 habitants, jusqu'au 1^{er} janvier 2011 (R441-15 et R441-18 du CCH).

2- La phase contentieuse : la saisine du juge administratif (L441-2-3-1 du CCH)

Le principe est qu'une fois passés les délais précités, le demandeur reconnu comme prioritaire pourra saisir le juge administratif d'un recours contre la décision de refus de la commission de médiation.

Toutefois, la mise en application de ce nouveau recours se fait de manière très progressive et limitée puisqu'elle sera ouverte en deux temps. D'abord, **à compter du 1^{er} décembre 2008**, aux personnes précitées pouvant saisir la commission de médiation sans condition de délai (personnes expulsées ou menacées de l'être, personne habitant un logement insalubre handicapée ou ayant à charge des personnes vulnérables : mineurs ou handicapés) aux fins d'obtention d'une offre de logement, ainsi qu'aux personnes sollicitant un hébergement d'urgence. Puis, **à compter du 1^{er} janvier 2012** à l'ensemble des demandeurs.

Il est précisé que le recours sera ouvert en l'absence de commission de médiation dans le département aux demandeurs qui devront préalablement avoir saisi le préfet, lequel disposera d'un délai de trois mois pour répondre (R441-17 du CCH). On peut s'interroger sur l'imprécision de cette disposition qui ne distingue pas entre les catégories de demandeurs.

Le Président du Tribunal administratif ou le juge délégué par lui devra statuer en urgence dans le délai de deux mois à compter de sa saisine.

Si le juge constate que le demandeur a été reconnu comme prioritaire par la commission et qu'il n'a pas bénéficié d'une offre de logement ou d'accueil, il peut ordonner le logement ou l'accueil et assortir sa décision d'une astreinte.

Il importe de souligner que cette astreinte ne bénéficiera pas au demandeur car elle sera versée au fonds d'aménagement urbain destiné à des actions foncières et immobilières en faveur du logement social (L441-2-3-1 alinéa 7 et L302-7 in fine du CCH).

II- Les dispositions intéressant les procédures d'exécution et les procédures d'expulsion

1- Surendettement : modification des pouvoirs de la commission et suspension des poursuites par la saisine du JEX

Pour les débiteurs insolvable de manière non irrémédiable, la commission de surendettement a désormais le pouvoir de recommander l'effacement partiel des dettes du débiteur sans attendre l'expiration d'un moratoire.

En outre, la commission peut désormais recommander pour cette catégorie de débiteurs les mesures de l'article L331-7 (rééchelonnement, modification de l'imputation des paiements et des taux d'intérêts...), qui étaient auparavant réservées au débiteur solvable, dès lors que l'effacement partiel des dettes les rend possibles (**L331-7-1 du Code de la consommation**).

La saisine du juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel **suspend les procédures d'exécution**, y compris l'expulsion, jusqu'au jugement d'ouverture (**L331-3-1 du Code de la consommation**).

Enfin, l'article L332-8 a été modifié et sont exclus de la liquidation judiciaire non plus les « meubles meublants nécessaires à la vie courante » mais les « biens insaisissables énumérés à l'article 14 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 », ainsi que ceux « dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale », outre les « biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle » (cf. *Hervé CROZE, Surendettement des particuliers : Nouveautés introduites par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, Revue Procédures, mai 2007, Comm. n°117*).

2- L'expulsion des squatters ou l'expulsion du juge judiciaire (article 38 de la loi du 5 mars 2007)

Par ailleurs, la procédure d'expulsion des squatters est considérablement simplifiée : sur saisine du propriétaire (ou du locataire) du logement occupé, le préfet peut mettre en demeure les occupants indelicat qui se sont introduits « à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte » de quitter les lieux.

Au préalable, le propriétaire ou locataire devra avoir déposé plainte, prouvé que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution minimum de 24 heures. Elle est rendue opposable par notification aux occupants et publiée par affichage en mairie et sur les lieux. « *Le cas échéant* », elle est notifiée au propriétaire ou au locataire.

En cas de résistance des occupants malgré la mise en demeure, le préfet doit procéder à l'évacuation forcée, sauf opposition du propriétaire ou du locataire.

3- La prévention des expulsions locatives

La **loi du 5 mars 2007 en son article 28** vient étendre l'obligation du respect du délai de 3 mois entre l'assignation aux fins de résiliation du bail et la saisine de la commission mentionnée à l'article L351-14 du Code de la construction et de l'habitation à toutes les demandes motivées par l'existence d'une dette locative, y compris les demandes reconventionnelles (**L353-15-1 et L442-6-1 du CCH**).

Bibliographie

- Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- Décret n°2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable
- Décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation
- Circulaire min. Emploi, n°2007-33 du 4 mai 2007
- Code de la construction et de l'habitation

- Dictionnaire permanent Construction et Urbanisme, Etude « HLM »
- BOCCADORO (N.), Le droit au logement : un droit fondamental, Environnement et renouveau des droits de l'Homme, Actes du colloque de Boulogne-sur-mer les 20-21 novembre 2003, Travaux de la CEDECE, La Documentation française, Paris, 2006, p. 51 et sur internet :
<http://web.mac.com/nboccardo/iWeb/Logement/Le%20droit%20au%20logement%20%3A%20un%20droit%20fondamental.html>:
- CROZE (H.), Surendettement des particuliers : Nouveautés introduites par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, Revue Procédures, mai 2007, Comm. n°117