

Recours DALO – Refus de suivre un accompagnement social (CE, 28 mars 2013, n°347794)

L'obligation qui est faite au demandeur d'avoir à accepter une mesure d'accompagnement social pose la question de la nature juridique de la proposition d'accompagnement et de sa motivation comme partie intégrante d'une réponse adaptée.

Il existe trois formes d'accompagnement, plus ou moins poussées, dans le logement :

La mesure d'accompagnement liée au logement (ASLL) est un processus contractuel qui engage deux parties, en l'espèce le demandeur de logement et une collectivité ou le bailleur, représenté par un travailleur social. L'accompagnement est un acte soumis à des règles contenues dans un référentiel national AVDL. La loi précise à ce titre que le produit des astreintes prononcées contre l'Etat lorsqu'il ne remplit pas son obligation de relogement sont versées au FNAVDL.

Lorsqu'elle est motivée par les difficultés de gestion budgétaire du ménage, une mesure d'accompagnement social personnalisée pour les personnes percevant des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs ressources est encadrée par l'article L. 271-5 du code de l'action sociale et des familles. Le texte prévoit notamment que *"En cas de refus par l'intéressé du contrat d'accompagnement social personnalisé ou de non-respect de ses clauses, le président du conseil général peut demander au juge d'instance que soit procédé au versement direct, chaque mois, au bailleur, des prestations sociales dont l'intéressé est bénéficiaire à hauteur du montant du loyer et des charges locatives dont il est redevable"*. Dans ce cas, l'accompagnement revêt un caractère obligatoire.

Elle peut aussi être une mesure administrative ou judiciaire (AEMO, Tutelle, curatelle,...). Dans ces derniers cas elle est plus strictement encore encadrée.

Or en l'espèce, la mesure d'accompagnement est présentée comme une obligation dont le refus délie la puissance publique de ses obligations, sans que sa nature ait été précisée.

Il appartient au juge *"à tout le moins de vérifier que les motifs pour lesquels un demandeur n'aurait pas été regardé comme prioritaire sont fondés en droit et en fait, ce qui suppose qu'ils soient formellement énoncés"*, ainsi que le souligne Frédéric Tiberghien dans son rapport sur la loi DALO (*Droit au logement, droit du logement, Conseil d'Etat, rapport public 2009. p.278*).

La décision du CE énonce le refus de l'accompagnement et les raisons qui ont conduit la commission à en faire la proposition (expulsion locative motivée par des troubles répétés de voisinage). En revanche la nature de l'accompagnement, c'est-à-dire sa finalité, n'est pas explicitée.

Le demandeur a-t-il refusé toute forme d'accompagnement ou plus précisément celui qui lui a été proposé ? La proposition était-elle aussi formellement énoncée que le refus qui lui est opposé ?

Etait-il précisé que le refus d'accompagnement emporterait une fin de non recevoir quant au recours ? Le demandeur a-t-il refusé en toute connaissance de cause ? Si la décision favorable de la commission est assortie d'une condition, il importe en effet qu'elle soit clairement énoncée et motivée comme toute décision administrative.

La commission est-elle fondée à proposer une mesure d'accompagnement ? C'est mentionnée de façon explicite dans la loi comme une possibilité. La commission *"détermine pour chaque deman-*

deur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement, ainsi que, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires. Elle notifie par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée". (L.441-2-3 du CCH)

Il n'est fait mention du risque de perte du bénéfice d'une décision favorable mentionné aux articles R. 441-16-3 et R. 441-18 et -18-2 du CCH que lorsque le refus porte sur une proposition adaptée au besoins du demandeurs.

En outre, l'article L. 441-2-3 prévoit que *"les personnes auxquelles une proposition de logement a été adressée reçoivent du représentant de l'Etat dans le département une information écrite relative aux dispositifs et structures d'accompagnement social intervenant sur le périmètre défini au septième alinéa du présent article et, le cas échéant, susceptibles d'effectuer le diagnostic ou l'accompagnement social préconisé par la commission de médiation"*. La démarche n'est donc pas réellement prévue ni encadrée pas la loi et ne garantit pas l'effectivité de la mise en œuvre de l'accompagnement.

Lorsque la commission propose cette orientation complémentaire, elle le fait sur la foi de témoignages, propositions, prescriptions qui ont dû être opposés au demandeur comme dans le cas de l'orientation vers l'hébergement. La seule existence d'une mesure d'expulsion ne saurait suffire à la motiver.

Faut-il considérer que la mesure d'accompagnement relève de l'offre adaptée ? Si tel est le cas, les textes relatifs au droit au logement opposable ne le prévoient pas.

L'accompagnement est par ailleurs un droit dans les établissements d'hébergement prévu par l'article L345-2-3 du CASF qui énonce que *"Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation"*. En l'espèce ce droit implique une obligation qui incombe à l'Etat.

L'article L. 311-3 du CASF relatif aux droits des usagers rappelle que *"L'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lui sont assurés :*

1° Le respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité et de sa sécurité ;

2° Sous réserve des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire et des nécessités liées à la protection des mineurs en danger, le libre choix entre les prestations adaptées qui lui sont offertes soit dans le cadre d'un service à son domicile, soit dans le cadre d'une admission au sein d'un établissement spécialisé ;

3° Une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. A défaut, le consentement de son représentant légal doit être recherché ;

4° La confidentialité des informations la concernant ;

5° L'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires ;

6° Une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie, ainsi que sur les voies de recours à sa disposition ;

7° La participation directe ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en oeuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne".

En conclusion,

Les mesures D'ASLL ont pour objet de favoriser l'accès et/ou le maintien dans le logement. Sauf lorsqu'elle sont le fait d'une décision de justice, elles ne peuvent être souscrites sans l'adhésion du ménage.

L'accompagnement social lié au logement n'est pas un acte de gestion locative, il est un droit qui doit être explicité et encadré afin de ne pas être détourné et devenir un obstacle supplémentaire à l'accès au logement et à l'insertion sociale.