



BILAN 2016

Animation du réseau Jurislogement

Avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre



SOMMAIRE

- . Introduction (p.3)
- . Les membres et le fonctionnement du réseau (p.4)
- . Le site internet et la boîte mail (p.6)
- . Evolutions législatives et réglementaires en 2016 (p.7)
- . Evolutions de la jurisprudence en 2016 (p.8)
- . Thématiques traitées en 2016 (p.9)
- . Perspectives 2017 (p. 12)

Vers l'accès à une information juridique claire et accessible

A l'heure où nous rédigeons ce bilan, le réseau Jurislogement fête son dixième anniversaire. Dix ans que des juristes « engagés » se mobilisent pour se fédérer, mutualiser leurs compétences juridiques, croiser leurs regards. Au-delà d'un simple réseau d'acteurs, c'est une « communauté » de juristes qui a vu le jour progressivement autour d'un objet commun : la mise en œuvre effective du droit au logement et sa reconnaissance en tant que droit fondamental.

De la même façon qu'il ne suffit pas d'adopter des lois pour rendre les droits fondamentaux effectifs, le simple fait de rassembler des juristes en réseau n'est pas suffisant pour rendre le droit lisible, l'information juridique claire et accessible.

De notre place à chacun, nous veillons à l'évolution du droit et des pratiques, nous pointons les écarts entre le droit et la réalité sociale des citoyens que nous accueillons, informons, accompagnons. L'enjeu d'accès au droit est réel et imminent.

Le droit est un outil de transformation sociale qui doit être utilisé comme levier pour réduire les inégalités, mais aussi une matière évolutive que le législateur et le juge peuvent façonner pour répondre aux besoins de chacun. Encore faut-il y avoir accès, c'est-à-dire en être informé de manière claire et accessible, être en capacité d'assimiler cette information juridique pour l'utiliser comme un outil, pour activer ses droits et veiller à leur respect.

Les missions d'accès au droit ne peuvent se passer du soutien des juristes pour décrypter le droit, saisir les enjeux de ses évolutions et construire des stratégies juridiques. Trop souvent encore, la complexité du droit, accentuée par son caractère évolutif, en fait un « objet social non identifié », dont se détournent les « non-initiés ». Le rôle des juristes est alors capital puisqu'ils doivent non seulement être des « techniciens » du droit, mais aussi des « traducteurs », des « médiateurs » entre des disciplines, des paradigmes et des enjeux qui ne peuvent pas toujours se rencontrer naturellement. C'est l'enjeu des travaux et réflexions de Jurislogement : développer une expertise juridique à partir de la pratique pour rendre le droit accessible et clair à celles et ceux, professionnels et citoyens, qui se sentiraient « disqualifiés » et qui pourtant sont les acteurs principaux de la mise en œuvre effective de leurs droits fondamentaux.

JURISLOGEMENT, UN LIEU D'EXPERTISE - 2016

Les membres du réseau

Le réseau est composé de **37 membres** dont les deux tiers participent aux réunions de travail trimestrielles et contribuent régulièrement aux productions et réflexions conduites par le réseau. Les juristes membres du réseau sont membres d'associations - dont les fédérations et têtes de réseaux impliquées dans les questions de mal-logement/droit au logement/sans-abrisme au niveau national et européen ; le Défenseur des droits et l'ANIL - en tant qu'autorités administratives indépendantes ; des avocats et anciens magistrats, des universitaires, juristes et experts indépendants. Jurislogement est un réseau national. Si une grande partie de ses membres est francilienne, des juristes de Marseille, Montpellier, Lyon, Bordeaux, Lille etc. participent également aux activités du réseau.

En 2016, ont intégré le réseau : Bernard Lacharme pour l'Association DALO, Rachel Lambert pour la plateforme ADLH de Montpellier, Dalila Abbar déjà membre du réseau, qui représente désormais l'association Parcours d'Exil et Cécile Bénoliel, juriste indépendante et actuellement consultante au Comité Action Logement. Des liens ont également été renoués cette année avec l'Amphil à Marseille.

L'Alpil, association d'insertion par le logement, basée à Lyon, anime le réseau Jurislogement et participe à ses réflexions.

Jurislogement travaille en étroite collaboration avec son homologue européen, le réseau Housing Rights Watch (HRW), animé par la Feantsa. Cette collaboration et l'articulation du réseau européen avec notre réseau national se sont renforcées en 2016 avec la participation de Julie Clauzier, animatrice du réseau Jurislogement, au groupe de travail européen sur le droit au logement.

L'expertise et la technicité des membres du réseau en matière de droit au/du logement ont permis à Jurislogement d'être progressivement reconnu comme un acteur référent sur le droit au/du logement. D'autres juristes et professionnels du droit, proches du réseau, collaborent ponctuellement aux réflexions et travaux conduits.

Les modalités de fonctionnement du réseau

Des réunions trimestrielles permettent de rassembler, pendant une journée, la plupart des membres du réseau afin de partager les évolutions en droit, les dérives dans la pratique, les réflexions juridiques. Ces temps de travail sont l'occasion de réfléchir collectivement à des stratégies d'action, de définir une feuille de route et de constituer des groupes de travail.

Ces réunions rassemblent au moins une vingtaine de membres, ainsi que des « invités » conviés pour apporter un éclairage. Le réseau accueille régulièrement dans le cadre de ces réunions des juristes intéressés par le travail de Jurislogement et souhaitant mieux comprendre nos modalités de fonctionnement, soit pour contribuer et utiliser au mieux les ressources qu'offre le réseau, soit pour intégrer le réseau.

Ces réunions permettent également au réseau de prendre des décisions collectivement. L'animatrice du réseau, à son initiative ou celle de certains membres, relaie des enjeux et points sur lesquels le

réseau doit débattre et trancher. La **gouvernance du réseau est collective**. L'ensemble de ses membres décident de l'intégration de nouveaux membres, des orientations du réseau, d'éventuelles questions financières, etc.

La stabilité des membres et leur participation active ont permis, au fil des années, de créer des relations de travail en confiance et de mieux appréhender nos domaines de compétence respectifs et complémentaires, afin de toujours mieux identifier les soutiens et supports que nous pouvons nous apporter mutuellement.

Le cercle élargi du réseau Jurislogement, les membres de la liste de discussion

Au-delà des membres actifs du réseau, 147 personnes sont membres de la **liste d'échanges et de discussion « le logement, droit de l'Homme »**. Cette liste permet d'envoyer de manière groupée des informations juridiques ou de poser des questions en droit. Elle est ouverte aux juristes, mais aussi à quelques praticiens du droit. En 2016, on compte 25 nouveaux inscrits, dont 12 acteurs du droit associatifs, 8 avocats, 1 représentant du comité de suivi de la loi DALO, 4 juristes indépendants. Les informations diffusées sur cette liste sont souvent relayées au-delà de la liste par les « amis du réseau » et notamment sur la liste « Egalité-droits sociaux » qui réunit plus de 500 personnes inscrites (travailleurs sociaux, juristes, universitaires, etc.) de toute la France.

Cette liste est un moyen simple et rapide de diffuser des informations juridiques, d'alerter sur des dérives et violations de la loi, d'échanger et de prendre conseil quant aux interprétations du droit, de repérer des questions nécessitant des évolutions et des actions juridiques individuelles et collectives pour faire évoluer le droit. La liste est modérée par l'animatrice du réseau Jurislogement, qui se charge également de la promouvoir et de recevoir les nouvelles demandes d'inscription.

Nature des informations échangées en 2016 :

- Diffusion décisions justice (tribunaux de 1^{ère} instance, cours d'appel, cours suprêmes) relatives au DALO, droit à l'hébergement, habitat indigne, expulsions locatives, rapports locatifs etc.
- Outils, guides, études
- Evènements, manifestations, colloques, séminaires, formations
- Evolutions légales et réglementaires (notamment des décrets d'application de la loi Alur adoptés en 2016)
- Sollicitation d'avocats ou juristes associatifs pour expertise dans le cadre d'une procédure contentieuse
- Offres de stage/emploi juristes
- Articles de presse relatifs au droit au logement
- Informations relatives à d'autres associations ou services utiles pour l'accompagnement juridique pour la mise en œuvre du droit au logement.

Ces informations sont capitalisées dans la veille jurisprudentielle trimestrielle mise en ligne, et désormais dans les nouveaux onglets du site internet « évolutions législatives et réglementaires » et « ressources externes ».

Le site internet, un lieu-ressource incontournable

Le site internet de Jurislogement permet de **capitaliser** les informations et outils juridiques, de **communiquer** sur des évolutions et la publication d'outils pratiques créés par Jurislogement, des colloques, séminaires et autres formations organisés par le réseau ou des partenaires. Enfin, il est le support d'une **base de données de décisions de justice** issues du travail de veille jurisprudentielle. Ces décisions de justice sont classées par thématique, et sont accompagnées d'un résumé, permettant aux non-juristes de se les « approprier » plus facilement. Notons que les décisions des tribunaux de première instance sont rarement publiées, dès lors l'échange de ces décisions entre les membres ainsi que sur la liste de discussion permet un accès facile et en ligne aux jugements. Cette base de données est un outil apprécié des juristes et avocats qui s'y réfèrent régulièrement afin de suivre l'évolution jurisprudentielle du droit au/du logement.

En 2016, le réseau a entrepris un travail de **mise à jour et développement du site internet**. Avec le soutien d'un développeur et d'un graphiste, le site a été actualisé et un **moteur de recherche avancée** a été créé. L'enjeu est de permettre une navigation plus intuitive sur le site, mais aussi de valoriser les productions du réseau et les informations juridiques compilées.

Le moteur de recherche avancée est un outil précis qui permettra aux professionnels du droit et à tout praticien d'accéder rapidement aux jurisprudences, textes et réglementation ainsi qu'aux outils pratiques, articles et rapports sur le droit au logement.

La boîte mail, un outil de contact du réseau

Enfin, le réseau Jurislogement est doté d'une boîte mail sur laquelle il est régulièrement contacté par des acteurs associatifs, des collectifs engagés dans la défense des droits des personnes pour l'accès au logement et des avocats qui ont besoin d'éclairages sur une situation individuelle ou plus généralement sur l'état du droit et de la jurisprudence. Ces sollicitations sont traitées par l'animatrice du réseau et éventuellement partagées avec des membres du réseau lorsque la question en droit nécessite des connaissances spécifiques. En 2016, le réseau a été contacté par des associations d'accès aux droits, en matière de logement ou de droits des étrangers, afin d'obtenir un éclairage juridique sur des situations individuelles ou collectives. Un rappel des textes de lois, réglementation en vigueur, jurisprudence leur a été transmis par mail ainsi que des pistes pour l'application de ce cadre juridique à une situation donnée. En 2016, le réseau a été sollicité ainsi une dizaine de fois.

Evolutions législatives et réglementaires du droit du logement en 2016

Décret n°2016-253 du 2 mars 2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection sociale

Décret n°2016-382 du 30 mars 2016 fixant les modalités d'établissement de l'état des lieux et de prise en compte de la vétusté des logements loués à usage de résidence principale

Décret n°2016-383 du 30 mars 2016 fixant le montant maximal de la majoration de la prime annuelle d'assurance pour compte du locataire

Décret n°2016-393 du 31 mars 2016 relatif à la charte pour la prévention des expulsions

Décret n°2016-404 du 4 avril 2016 relatif à l'information des personnes prises en charge dans les centres d'hébergement

Décrets n°2016-632/633/641 du 19 mai 2016 relatifs à la domiciliation

Décret n°2016-748 du 6 juin 2016 relatif aux aides personnelles au logement

Loi n°2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale

Décret n°2016-923 du 5 juillet 2016 relatif aux aides personnelles au logement

Arrêté du 5 juillet 2016 relatif au calcul des aides personnelles au logement

Décret n°2016-1104 du 11 août 2016 relatif à l'état de l'installation intérieure de gaz dans des logements en location

Décret n°2016-1105 du 11 août 2016 relatif à l'état de l'installation intérieure d'électricité dans les logements en location

Arrêté du 5 août 2016 relatif au maintien des aides personnelles au logement en cas d'impayés de dépense de logement d'un montant égal ou inférieur à 100 euros

Décret n°2016-1385 du 12 octobre 2016 relatif à la prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement

Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle

Décret n°2016-1790 du 19 décembre 2016 relatif aux régimes de déclaration et d'autorisation préalable de mise en location

Projet de loi Egalité et citoyenneté

Un groupe de travail s'est constitué au sein de Jurislogement début 2016 afin d'analyser les dispositions en projet, notamment sur la redéfinition des conditions d'accès au parc social et les critères de priorité. L'analyse et les propositions de ce groupe ont alimenté les contributions de certaines associations, fédérations et fondations membres du réseau. La loi a finalement été adoptée le 27 janvier 2017.

Evolution de la jurisprudence en 2016 (1^{er} au 3^{ème} trimestre)

De nombreuses décisions de tribunaux d'instance ont rappelé en 2016 l'**interdiction des coupures ou débit d'eau**, conformément au droit de disposer d'un logement décent.

Des arrêts majeurs, en mars puis en juillet, sont venus préciser la **répartition des compétences en matière d'hébergement d'urgence entre l'Etat et le département**. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs a permis de condamner l'Etat à mettre à l'abri quelques personnes en situation de détresse, dont les conditions de vie à la rue n'étaient pas compatibles avec leur grande vulnérabilité. Mais dans la plupart des cas, l'interprétation de la loi est de plus en plus restrictive.

Plusieurs décisions de tribunaux administratifs ont permis de préciser l'**interprétation de la loi DALO et ses modalités d'application et de mise en œuvre** (exemple : moment du dépôt d'un recours DALO, la composition de la COMED, etc.). Le Conseil d'Etat n'a pas manqué de rappeler l'étendue de l'obligation de relogement qui incombe au préfet ou encore les modalités du recours juridique en cas de non-exécution par le préfet d'une telle obligation de relogement. Ou encore d'élargir l'interprétation qui pouvait être faite du critère d'insécurité. Le CE a rendu un avis précisant les **conséquences d'un refus de proposition de logement dans le cadre du DALO**.

Des arrêts de Cour de Cassation ont apporté en 2016 des précisions en matière d'**expulsions locatives**. La Cour de Cassation continue à préciser les modalités **d'articulation entre les procédures de surendettement et d'expulsion**. Les cours reconnaissent, en fonction des situations, la nécessité de l'**octroi de délais aux occupants d'un logement sans titre** avant l'expulsion, afin de leur permettre de trouver une autre solution de logement. Des cours procèdent pour cela à un examen de proportionnalité conformément à la jurisprudence de la CEDH en la matière.

En matière **d'habitat indigne**, la Cour de cassation s'est prononcée en 2016 sur l'incompatibilité des **conditions d'hébergement de personnes vulnérables** avec le principe de dignité humaine. Des précisions ont également été apportées en matière de **suspension des loyers** dans le cadre d'une procédure en insalubrité.

En matière d'attribution d'un logement social, le tribunal des conflits a tranché en considérant qu'un **refus d'attribution d'un logement social** était une **décision administrative**, dont la légalité devait être appréciée par le juge administratif.

Enfin, des décisions de justice intéressantes ont été rendues en matière de rapports locatifs, de droits d'occupants sans titre de logement ou de terrains, de droits des gens du voyage.

Plusieurs décisions en 2016 ont permis au juge de revenir sur des **refus de raccordement ou des coupures d'électricité** sur des terrains occupés par des **gens du voyage**.

Pour plus de précisions : voir les veilles jurisprudentielles trimestrielles, en ligne sur le site de Jurislogement.

Zoom sur les thématiques traitées en 2016

Au cours des réunions trimestrielles, les membres abordent de nombreuses questions relatives au droit au/du logement, émanant de difficultés rencontrées en pratique ou de constats de défaut de mise en œuvre de la loi. Ces échanges permettent de détecter des enjeux et d'identifier des sujets qui nécessitent un travail spécifique en droit. Des groupes de travail thématiques peuvent ainsi se constituer pour approfondir certaines questions en droit.

Ces groupes de travail sont coordonnés par l'animatrice du réseau afin d'en assurer un suivi et de veiller à la cohérence des actions et réflexions du réseau. Les temps de travail se font à distance ou à l'occasion de réunions pluriannuelles. Ils permettent un partage de l'état du droit et de la jurisprudence, l'identification des enjeux d'évolutions de la norme juridique ou jurisprudence qui ne répond pas aux besoins des personnes, voire ne garantit par leurs droits. Ils débouchent régulièrement sur la production d'outils, en libre accès sur le site internet.

> L'apport du droit européen

Les évolutions du droit européen ont un impact visible à moyen-terme sur l'interprétation de la loi nationale par les juridictions internes, et leur mise en œuvre par la puissance publique. Prenons l'exemple de l'arrêt *Winterstein*, rendu en 2013 par la Cour européenne des droits de l'Homme, qui a défini les contours de l'examen de proportionnalité auquel doit se soumettre le juge en charge d'ordonner une expulsion d'un lieu de vie et éventuellement des délais pour cette expulsion. L'évolution de la jurisprudence des juridictions de première instance et de certaines cours d'appel témoigne de l'intégration de cette jurisprudence en droit interne.

Jurislogement promeut l'enjeu du droit européen comme levier pour le respect et la mise en œuvre des droits fondamentaux. En 2016, cette thématique a donc fait l'objet de plusieurs présentations :

- En février 2016, Marc Uhry, responsable de la mission Europe à la Fondation Abbé Pierre (FAP) a présenté les travaux et réflexions engagés par la FAP sur les obligations positives issues du droit international et européen qui incombent aux collectivités, et le document produit par la FAP et la FEANTSA.
- En février 2016, une juriste stagiaire à la FAP a présenté aux membres du réseau le cadre juridique international du droit au logement et les mécanismes de plaintes/recours que peuvent engager les personnes.
- Des juristes, indépendants et doctorants, ont proposé plusieurs contributions sur l'apport de la jurisprudence de la CEDH, notamment autour de l'article 8 qui garantit la protection du domicile et indirectement le droit au logement, mais aussi sur la fonction sociale que la Cour européenne des droits de l'Homme semble progressivement reconnaître au droit de propriété.
- A chaque réunion, l'animatrice du réseau européen Housing Rights Watch partage les actualités et enjeux en droit européen du logement.
- En 2016, l'animatrice du réseau Jurislogement, Julie Clauzier, a rejoint le groupe de travail européen sur le droit au logement, animé par la Feantsa.

> Le droit à l'hébergement

Un groupe de travail spécifique s'est constitué et réuni en 2016 afin de travailler plus précisément sur les points suivants :

- La nouvelle procédure spécifique d'expulsion pour les personnes déboutées du droit d'asile qui font l'objet d'une fin de prise en charge en hébergement
- L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'accueil inconditionnel en hébergement d'urgence et les précisions apportées sur la répartition des compétences entre l'Etat et le département en la matière
- La jurisprudence de la CEDH qui se dessine en matière de droit à l'hébergement d'urgence.

Ce groupe de travail est un lieu d'échanges des informations, jurisprudences et pratiques. Il permet une analyse collective de l'évolution de la jurisprudence, afin d'en comprendre les enjeux et d'envisager les écarts en pratique entre la loi et sa mise en œuvre pour développer un argumentaire juridique.

La question de l'articulation de la compétence de l'Etat et du département en matière d'hébergement d'urgence a fait l'objet en 2016 de présentations et d'échanges entre juristes du réseau, à partir de la jurisprudence. Une ébauche de note juridique a été travaillée en 2016 afin de clarifier le cadre juridique de la prise en charge en hébergement au titre de l'ASE par le département, ou au titre de la veille sociale par l'Etat. Une note juridique et pratique sera finalisée et diffusée en 2017. Un travail collectif sera également engagé en 2017 pour construire une stratégie juridique pour l'application de ces dispositions et à défaut, l'engagement de la responsabilité des autorités compétentes.

En 2017, l'analyse de la jurisprudence de la CEDH sera plus précise et approfondie en travaillant notamment sur la nature des différents arrêts de la CEDH, leurs conséquences et implications en droit interne. Ce travail sera conduit en articulation avec le réseau européen Housing Rights Watch.

Enfin, d'autres questions seront abordées en 2017 au sein de ce groupe de travail, notamment celle de l'hébergement des mineurs non accompagnés par exemple ou encore celle de l'effectivité de la loi DALO.

> La mise en œuvre de la loi DALO

Un groupe de travail, constitué de quelques juristes, s'est mis en place en 2016. A la veille des 10 ans de la loi DALO (mars 2017), nous souhaitons procéder à une analyse de l'évolution de la jurisprudence en matière d'application de la loi DALO.

En 2016, le groupe de travail a recensé et compilé les arrêts du Conseil d'Etat, de 2009 à aujourd'hui. Ces arrêts ont été mis sous forme de fiches d'arrêts afin d'être analysés plus facilement.

En 2017, une réunion de travail élargie est prévue pour analyser collectivement ces arrêts, à partir des outils constitués par Jurislogement (fiches d'arrêt, première analyse et pistes de réflexion). Il s'agira de pointer les régressions et de construire des argumentaires juridiques pour tendre à une interprétation de la loi non restrictive.

Ce travail se fait en articulation avec celui conduit dans leurs organisations par des juristes membres du réseau. Il s'articule notamment avec le travail engagé par l'Association DALO de collecte des décisions de justice.

Enfin, ce travail entre en résonance avec différents événements organisés pour les 10 ans de la loi DALO en mars 2017. Il pourrait également faire écho au rapport rendu par le comité de suivi de la loi DALO en décembre 2016 sur l'effectivité de la loi DALO.

Perspectives du réseau en 2017

- Mise en ligne, alimentation et promotion du nouveau site internet
- Veille jurisprudentielle
- Analyse des dix années de jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'interprétation de la loi DALO (groupe de travail, animation d'une réunion collective, poursuite de l'analyse, éventuellement production d'une note juridique)
- Poursuite du travail de recherche juridique et de production d'outils pratiques sur l'accès à l'hébergement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance
- Poursuite des réflexions sur l'accès et le maintien en hébergement d'urgence en général (analyse jurisprudence nationale, européenne), et plus spécifiquement pour les mineurs non accompagnés, personnes déboutées du droit d'asile, personnes en situation irrégulière.
- Organisation d'un évènement pour les 10 ans de Jurislogement (bilan des 10 ans d'activités, temps de présentation et d'échanges)
- Participation au groupe de travail européen sur le droit au logement, animé par la Feantsa
- Développement d'outils de communication et supports graphiques avec l'aide d'un graphiste
- Envisager une mise en lien avec d'autres réseaux d'acteurs du droit dans le cadre d'une réunion animée par Jurislogement
- Organisations d'autres réunions/travaux en fonction des actualités et des besoins.

Le réseau Jurislogement est animé par

alpil
action
pour l'insertion
par le logement

12 place
Croix-Paquet
69001 Lyon
04 78 39 26 38
alpil@habiter.org
www.habiter.org