

Paris, le 4 août 2025

Décision du Défenseur des droits n°2025-150

La Défenseure 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 les articles L. 441-1, L. 441-2-3 II et R. 441-14 alinéa 3 du code de la construction et de l'habitation ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative aux difficultés qu'elle rencontre pour faire reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande de logement social par la commission de médiation de Y ;

Prend acte de la décision du 13 mars 2025 par laquelle la commission de médiation de Y l'a reconnue prioritaire et devant être relogée d'urgence au titre du droit au logement opposable (DALO) ;

Recommande à la commission de médiation de Y, afin de prévenir le renouvellement de situations similaires :

- de procéder à un examen global de la situation des demandeurs au regard des informations dont elle dispose et de tenir compte de l'ensemble des critères invoqués, en particulier celui du logement inadapté au handicap, introduit par la loi 3DS du 21 février 2022 et qui n'a pas encore été intégré au formulaire de recours amiable ;

- dans un contexte où ni le formulaire de recours au titre du DALO ni sa notice n'ont été mis à jour, de faire usage de ses prérogatives dans le cadre de l'instruction des recours, notamment en sollicitant la communication de pièces complémentaires ou la réalisation d'un diagnostic en application des dispositions de l'article R. 441-14 du code de la construction et de l'habitation pour objectiver leur situation ;
- de se conformer à la législation applicable et ne pas exclure du bénéfice du DALO les personnes déjà logées dans le parc social au seul motif que leur relogement relèverait de la mutation et par conséquent de leur bailleur.

La Défenseure des droits demande à la commission de médiation de Y de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Décision portant recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

1. Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par Madame X pour faire reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande de logement social par la commission de médiation de Y.

1 – Faits et procédure

2. À la suite d'un accident de la circulation survenu en 2015, Madame X a été atteinte d'hémiplégie, contrainte de se déplacer en fauteuil roulant électrique. Locataire dans le parc social à Z, l'intéressée a demandé à être relogée dans un nouveau logement, adapté à son handicap. Ce n'est qu'en novembre 2020 qu'un logement labellisé « personne à mobilité réduite » (PMR) lui a été proposé par son bailleur dans la ville de W, qu'elle a accepté. Néanmoins, après avoir emménagé dans ce logement, l'intéressée s'est rapidement aperçue qu'il n'était pas adapté à sa situation de handicap, dans la mesure où elle ne pouvait ni sortir de son logement, ni accéder aux sanitaires (douche comme WC). C'est alors qu'un nouveau logement lui a été proposé par son bailleur, sur plans, à Y où elle a emménagé le 29 mars 2022, avant de se rendre compte que ce logement n'était pas davantage adapté à sa situation de handicap, malgré les aménagements réalisés par son bailleur, les dimensions annoncées sur le plan n'étant pas effectives.
3. Dès le mois d'avril 2022, l'intéressée a entrepris des démarches auprès de son bailleur pour signaler ces difficultés et obtenir une nouvelle mutation. Elle a déposé pour ce faire une nouvelle demande de logement social.
4. Dans le but d'accélérer ses démarches, Madame X a ensuite déposé, le 26 septembre 2022, un recours auprès de la commission de médiation de Y pour faire reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande de logement social.
5. En réponse, par une décision datée du 16 février 2023, la commission a rejeté son recours au motif que « *la requérante est déjà locataire dans le parc social et sa situation relève de la demande de mutation qu'elle doit effectuer auprès de son bailleur* ».
6. Le 12 avril 2023, Madame X a contesté cette décision de rejet en formant un recours gracieux, invoquant expressément le nouveau critère relatif au caractère inadapté de son logement à sa situation de handicap, créé par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « Loi 3DS »). L'intéressée a joint à l'appui de son recours un certificat médical ainsi qu'un constat d'huissier attestant de cette situation.

7. En réponse, par une décision datée du 11 mai 2023, la commission de médiation a confirmé sa décision de rejet, au motif « *qu'il ressort de l'examen du formulaire de recours amiable devant la commission, des pièces justificatives et des éléments apportés dans le cadre du recours gracieux que la requérante est déjà locataire dans le parc social et que sa situation relève de la demande de mutation qu'elle doit effectuer auprès de son bailleur* » et qu'en tant que locataire du parc social, elle peut s'inscrire « *sur la plateforme dédiée [...] et ainsi avoir accès à la bourse d'échange de logements sociaux...* ».
8. Cette décision n'a pas été contestée par la réclamante dans les délais impartis devant le tribunal administratif en raison de son état de santé.
9. Le 4 janvier 2024, Madame X a déposé un nouveau recours pour faire reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande de logement social par la commission de médiation de Y, en invoquant une nouvelle fois le critère lié au caractère inadapté de son logement à sa situation de handicap.
10. En réponse, par une décision datée du 20 juin 2024, la commission de médiation a de nouveau rejeté le recours de la réclamante aux motifs que « *les éléments fournis à l'appui de son recours ne permettent pas de caractériser la situation invoquée, l'ancienneté de sa demande de logement social remontant à 2022, soit une durée inférieure au délai de 9 ans fixé par l'arrêté préfectoral du 10 août 2009, pour une typologie de logement correspondant à sa demande (T3)* ». La commission ajoute par ailleurs avoir signalé sa situation à son bailleur.
11. La réclamante indique avoir été informée tardivement de cette décision, par courrier reçu de la préfecture de la région A, préfecture de Y, daté du 9 octobre 2024. Ce courrier l'invitait à formuler une demande de mutation auprès de son bailleur et à poursuivre ses démarches auprès de la mairie de Y et des mairies des autres communes où elle souhaite être relogée.
12. Madame X a alors entrepris de contester cette décision de rejet par un recours gracieux puis un recours en annulation déposé devant le tribunal administratif de Y.
13. C'est dans ce contexte que Madame X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.
14. Dans le cadre de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits, une note soumise au contradictoire a été adressée, le 18 février 2025, à la commission de médiation de Y ainsi qu'à la préfecture de région A, préfecture de Y, afin d'exposer les motifs pour lesquels la Défenseure des droits pourrait conclure à l'existence d'une atteinte au droit au logement dont se prévaut Madame X. Ces courriers sont demeurés sans réponse.

15. Toutefois, par un courriel en date du 17 juin 2025, Madame X, a indiqué aux services du Défenseur des droits avoir reçu une réponse favorable à son recours gracieux. En effet, par une décision du 13 mars 2025, notifiée le 12 juin 2025, la commission de médiation de Y a retiré sa décision du 20 juin 2024 et reconnu l'intéressée prioritaire et devant être relogée en urgence au titre du DALO au motif qu'elle justifie de l'inadaptation de son logement à sa situation de handicap bien que la commission précise avoir retenu le critère lié à la décence du logement.
16. La Défenseure des droits prend acte de la décision favorable notifiée à Madame X, désormais reconnue prioritaire au titre du DALO. Néanmoins, le caractère individuel de cette résolution appelle les observations suivantes afin de prévenir le renouvellement de situations similaires.

2 – Analyse juridique

17. Le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'État à toute personne résidant de façon régulière et permanente sur le territoire français et qui n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un tel logement ou de s'y maintenir. Instauré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 et connu sous le nom de « droit au logement opposable » (DALO), ce droit s'exerce tout d'abord par un recours amiable devant une commission de médiation puis, le cas échéant, par un recours contentieux auprès du juge administratif¹.
18. L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) définit la liste des publics dits « *prioritaires* » dans l'attribution de logements sociaux parmi lesquels figurent, en premier lieu, les personnes bénéficiant d'une décision favorable au titre du droit au logement opposable (DALO) puis les personnes en situation de handicap ou les familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap.
19. Néanmoins, lorsque les démarches de droit commun ne permettent pas aux personnes en situation de handicap ou aux familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap d'obtenir leur relogement dans un logement adapté à leur situation, ces dernières peuvent se tourner vers la procédure DALO pour assurer l'effectivité de cette priorisation.
20. En effet, depuis la « Loi 3DS » du 21 février 2022 précitée, l'article L.441-2-3 II du CCH ouvre désormais le recours DALO sans condition de délai aux personnes occupant un logement inadapté à leur handicap ou à celui d'une personne à charge.
21. Le législateur a en effet prévu que :

¹ Article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation

« II.- La commission de médiation peut être saisie par 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 en application de l'article L. 441-1-4. (...) Elle peut aussi être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur ou une personne à sa charge est logé dans un logement non adapté à son handicap, au sens du même article L. 114 ».

22. L'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles (CASF) définit la notion de handicap de la manière suivante :

« Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

23. Or, l'analyse du dossier de l'intéressée par les services du Défenseur des droits a révélé que la décision de rejet retirée par la commission de médiation portait atteinte au droit à bénéficier d'une décision motivée (2.1) ainsi qu'au droit au logement opposable, en ne se prononçant pas sur le critère du handicap (2.2) et en considérant à tort que la demande de la réclamante relèverait de la compétence de son bailleur (2.3).

2.1 Sur l'atteinte au droit à bénéficier d'une décision motivée

24. L'article L. 441-2-3 II du CCH susvisé prévoit qu'en plus d'être notifiée par écrit au demandeur, la décision de la commission de médiation doit être motivée.

25. Le juge administratif a pu préciser cette obligation de motivation en jugeant notamment que la commission de médiation est tenue de statuer sur l'ensemble des critères invoqués à l'appui de la demande². Le demandeur doit pouvoir comprendre à la lecture de la décision le sort réservé à son recours par le biais d'une explication mentionnant les faits justifiant la décision et les éléments pris en compte. La décision de la commission de médiation doit ainsi préciser en quoi les critères invoqués dans la demande n'étaient pas remplis ou indiquer que le demandeur n'avait pas apporté des éléments probants suffisants pour apprécier s'il entrait dans ces critères³.

26. De plus, si la jurisprudence avait déjà considéré que la commission peut décider de retenir un motif différent de celui qui a été invoqué par le demandeur dans le formulaire si le motif adéquat ressort de l'analyse du dossier (formulaire et pièces) et que les justifications de ce motif figurent dans le dossier, le Conseil d'État a

² TA de Paris, 12 février 2012, n° 0905914

³ TA de Paris, n° 0811030 et 08809273

encore renforcé cette obligation : la commission doit procéder à un examen global de la situation des demandeurs au regard des informations dont elle dispose sans être limitée par le motif invoqué dans la demande⁴.

27.Or, il ressort du formulaire de recours que Madame X a invoqué les critères suivants :

- 9.7.1 destiné aux personnes en situation de handicap ou ayant à leur charge une personne dans une telle situation ou au moins un enfant mineur occupant un logement présentant un risque pour la santé au sens du décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent ;
- 9.8 destiné aux personnes attendant un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long fixé dans le département par arrêté préfectoral.

28.Outre ces deux critères, la réclamante a formulé des observations complémentaires dans la rubrique « *argumentaire libre* » du formulaire, soulignant le caractère inadapté de son logement actuel à sa situation de handicap, critère qu'elle avait d'ailleurs également invoqué dans son précédent recours.

29.Il importe de rappeler qu'avant l'introduction de ce nouveau critère par la loi dite « 3DS », les personnes en situation de handicap devaient démontrer vivre dans un logement non décent ou sur occupé pour pouvoir être reconnues au titre du droit au logement opposable. Si tel n'était pas le cas, elles devaient attendre d'avoir dépassé le délai d'attente anormalement long d'un logement social pour faire un recours au titre du DALO. Le formulaire Cerfa relatif au DALO demeure formulé en ces termes, malgré l'évolution législative susmentionnée.

30.Or, dans un contexte où ni le formulaire ni sa notice n'ont été mis à jour pour intégrer ce nouveau critère depuis l'entrée en vigueur de la loi « 3DS », il n'est pas aisé pour le demandeur d'identifier les justificatifs requis par la commission pour objectiver sa situation et, plus largement, d'invoquer ce critère, aucune des situations prévues dans le formulaire actuel ne permettant de s'en prévaloir.

31.C'est ainsi que Madame X, qui souhaitait en réalité n'invoquer que le critère lié au caractère inadapté de son logement actuel à sa situation individuelle de handicap, comme elle le détaillait d'ailleurs dans son « *argumentaire libre* », n'a eu d'autres choix pour formaliser sa demande auprès de la commission de médiation que d'invoquer les critères susvisés, à savoir ceux du logement non décent et du délai d'attente anormalement long.

⁴ CE, 24 mai 2017, n° 396062 ; CE, 7 décembre 2017, n° 406388 ; CE, 7 avril 2023, n°462158

32. Dans ce contexte particulier et eu égard à l'examen global de la situation du demandeur qui doit être réalisé, le Défenseur des droits considère que la commission de médiation ne démontrait pas, au vu de sa décision du 20 juin 2024, avoir examiné la demande de l'intéressée sur le fondement du critère lié à l'inadaptation du logement au handicap introduit par la loi 3DS, en dépit des explications et du rapport d'huissier produits par l'intéressée à l'appui de son recours pour caractériser sa situation.
33. Ainsi, en ne statuant pas sur le motif de l'inadaptation du logement à la situation de handicap, la commission de médiation de Y a porté atteinte au droit inhérent à l'obligation de motivation de la décision de rejet opposée à l'intéressée, prévue par l'article L. 441-2-3 II du CCH.

2.2 Sur l'appréciation du critère lié au caractère inadapté du logement à une situation de handicap

34. Il ressort des dispositions précitées que le législateur n'a pas souhaité renvoyer à un décret d'application pour les expliciter. En effet, les termes retenus dans l'article L.441-2-3 II du CCH sont très larges, ce qui témoigne de la volonté d'inclure une grande diversité de situations d'inadaptation du logement au handicap. Il appartiendra alors à chaque demandeur souhaitant se prévaloir de ce nouveau critère d'objectiver autant que possible l'inadaptation de son logement à la situation de handicap qu'il invoque.
35. Dans un rapport⁵ publié le 22 septembre 2022, à la demande de la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages du ministère en charge du logement pour établir des préconisations de mise en œuvre de ce nouveau critère du DALO, le Haut Comité pour le droit au logement rappelait que :

« La notion de « logement accessible » diffère de celle de « logement adapté » et de « logement évolutif » dans la mesure où les obligations en matière d'accessibilité ne permettent pas de répondre aux besoins spécifiques de chaque individu au regard de sa situation de handicap. De ce fait, un logement accessible n'est pas systématiquement adapté aux besoins singuliers des personnes occupantes en situation de handicap ou de perte d'autonomie liée au vieillissement. Par conséquent, un logement est adapté lorsque ses caractéristiques sont en phase avec les capacités et les besoins de la personne concernée [...]. Loin d'être exhaustives, les illustrations mises en exergue visent à montrer qu'un logement accessible au sens réglementaire du terme n'est pas forcément adapté aux besoins spécifiques d'une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie ».

⁵ Publication du rapport : Préconisations de mise en œuvre du nouveau critère de reconnaissance au titre Dalo : "logé dans un logement inadapté à son handicap" - Haut Comité Pour le Logement des Personnes Défavorisées (hclpd.gouv.fr)

36. Les caractéristiques d'un logement inadapté aux besoins du demandeur, dans le cadre de la mise en œuvre de ce nouveau critère de la loi DALO, n'ont pas encore été précisées par la jurisprudence.

37. Néanmoins, dans une décision⁶ portant sur le régime juridique antérieur à la « loi 3DS », le Conseil d'État a pu préciser que :

« dans le cas d'une personne se prévalant de ce qu'elle a présenté une demande de logement social et n'a pas reçu de proposition adaptée dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4, la commission peut refuser de reconnaître que la demande présente, à ce titre, un caractère prioritaire et urgent, en se fondant sur la circonstance que cette personne dispose déjà d'un logement. Elle ne peut toutefois légalement opposer ce motif que si le logement occupé est adapté à ses besoins. Pour apprécier si le logement occupé est adapté aux besoins du demandeur, il y a lieu de prendre en compte, d'une part, ses caractéristiques, le montant de son loyer et sa localisation, d'autre part, tous éléments relatifs aux occupants du logement, comme une éventuelle situation de handicap, qui sont susceptibles de le rendre inadapté aux besoins du demandeur ».

38. Il ressort de l'application des dispositions législatives précitées et de la jurisprudence qu'il appartient à la commission de médiation d'adopter une approche individualisée dans l'examen de la situation des ménages se prévalant de ce critère eu égard aux besoins spécifiques susceptibles de découler de chaque situation de handicap. À ce propos, dans son rapport précité, le Haut comité pour le logement préconise notamment, dans le cas où les éléments fournis par la personne requérante ne seraient pas suffisants pour objectiver cette inadaptation, que la commission de médiation sollicite la réalisation d'un diagnostic en application des dispositions de l'article R. 441-14 alinéa 3 du CCH.

39. En l'espèce, pour justifier du caractère inadapté de son logement à sa situation de handicap, Madame X a joint à son recours amiable un procès-verbal de constat établi le 14 juin 2022, relevant les difficultés qu'elle rencontre pour se mouvoir avec son fauteuil roulant électrique dans différents endroits de son appartement actuel et notamment sa salle de bain.

40. Ainsi, en ne se prononçant pas sur le critère invoqué par la réclamante, lié au caractère inadapté de son logement à sa situation de handicap, qui fondait sa demande, malgré les éléments produits par cette dernière à l'appui de son recours, la commission a porté atteinte à son droit au logement tel que garanti par l'article L. 300-1 du CCH précité.

⁶ CE, 8 octobre 2020, n°431100

2.3 Sur le fait que l'intéressée est déjà logée dans le parc social et que sa demande de relogement relèverait par conséquent de son bailleur

41. Si, contrairement aux précédentes décisions de rejet opposées à la réclamante, le fait que l'intéressée est déjà logée dans le parc social et que sa demande de relogement relèverait par conséquent de son bailleur n'est plus expressément indiqué dans la décision litigieuse, il apparaît néanmoins avoir orienté la commission de médiation dans son examen du recours de l'intéressée.
42. En effet, dans la décision de rejet du 20 juin 2024, la commission de médiation indique expressément avoir signalé la situation de la réclamante à son bailleur.
43. L'État étant le seul garant du droit au logement conformément à l'article L.300-1 du CCH, il apparaît erroné de considérer que le relogement d'un demandeur déjà logé dans le parc social ne relèverait que de son bailleur et serait écarté du bénéfice du DALO.
44. Il ressort en effet de plusieurs décisions du Conseil d'État que le fait d'être locataire du parc social n'exclut pas d'être désigné prioritaire au titre du DALO⁷. Plusieurs tribunaux administratifs ont, encore très récemment, réaffirmé cette position du juge administratif⁸.
45. Dès lors, une commission de médiation ne peut, sans commettre une erreur de droit, retenir ce motif pour considérer que la demande d'un requérant relèverait de son bailleur et rejeter ainsi son recours, alors même qu'il remplit les conditions législatives et réglementaires applicables.
46. En outre, dans la présente situation, Madame X avait pris soin de préciser dans sa demande qu'elle avait effectué un certain nombre de démarches préalables, notamment auprès de son bailleur et de la mairie de Y, avant de formuler son recours. Elle précisait en effet les difficultés rencontrées depuis plusieurs années avec son bailleur pour obtenir son relogement au sein d'un logement adapté à sa situation de handicap. Les éléments transmis aux services du Défenseur des droits démontrent en effet que ce dernier n'a pas été en mesure de lui proposer un bien adapté à sa situation. Dans ces circonstances, il est possible de constater qu'en renvoyant l'intéressée vers une demande de mutation auprès de son bailleur, la commission de médiation de Y a porté atteinte à la reconnaissance du droit à un logement opposable de la réclamante en se fondant sur un critère non prévu par la réglementation

⁷ CE, 8 juillet 2016, n° 381333 ; CE, 24 mai 2017, n° 396062

⁸ TA de Nice, 22 avril 2025, n°72017 ; TA de Paris, 18 avril 2025, n°205904 ; TA de Melun, 19 mars 2025, n°61970.

47. En considération de ces éléments, la Défenseure des droits prend acte de la décision du 13 mars 2025 par laquelle la commission de médiation de Y l'a reconnue prioritaire et devant être relogée d'urgence au titre du droit au logement opposable à la suite de son recours gracieux formulé à l'encontre de la décision de rejet en date du 20 juin 2024 qui lui avait été préalablement opposée.

48. Toutefois, pour prévenir le renouvellement de telles situations, la Défenseure des droits recommande à la commission de médiation de Y :

- de procéder à un examen global de la situation des demandeurs au regard des informations dont elle dispose et de tenir compte de l'ensemble des critères invoqués, notamment celui du logement inadapté au handicap, introduit par la loi 3DS et qui n'a pas encore été intégré au formulaire de recours amiable ; ;
- dans un contexte où ni le formulaire de recours au titre du DALO ni sa notice n'ont été mis à jour, de faire usage de ses prérogatives dans le cadre de l'instruction des recours, notamment en sollicitant la communication de pièces complémentaires ou la réalisation d'un diagnostic en application des dispositions de l'article R. 441-14 alinéa 3 du code de la construction et de l'habitation pour objectiver leur situation
- de se conformer à la législation applicable et ne pas exclure du bénéfice du DALO les personnes déjà logées dans le parc social au seul motif que leur relogement relèverait de la mutation et par conséquent de leur bailleur.

49. La Défenseure des droits demande à la commission de médiation de Y de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON