

BILAN DU DALO

CINQ ANNÉES DE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

L'ESSENTIEL

► La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) désigne une personne responsable en matière de logement social : l'Etat en l'occurrence et, dans la pratique, les préfets sur lesquels pèse une obligation de résultats.

► L'utilisation du recours contentieux devrait s'accroître rapidement puisque, depuis le 1^{er} janvier 2012, les personnes éligibles au logement social et restées sans réponse depuis un délai anormalement long peuvent l'exercer.

► La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, n'a pas permis de remédier à la carence de logements sociaux en France. Le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable réclame un plan d'urgence.

Cinq ans après la loi n°2007-290 du 5 mars 2007, codifiée en partie au sein du Code de la construction et de l'habitation (CCH), le droit au logement opposable (DALO) a suscité des espoirs et déceptions tout aussi vifs. A la différence des consécutions constitutionnelles antérieures (*DC, 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l'habitat, n°94-359*) et législatives (*loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, loi dite Besson en 1990, loi sur la diversité sociale de l'habitat en 1995, loi SRU de 2000, loi dite ENL de 2006, etc.*), le DALO a été institué comme un droit effectif : un responsable, l'Etat, est désigné avec des moyens pour en garantir l'application.

I. La procédure conduit à une obligation de résultats

Il pèse désormais sur l'Etat une obligation de résultats, et non seulement une obligation de moyens, laquelle devrait permettre d'assurer à chaque justiciable « un logement décent et indépendant ».

Deux recours

Dans la pratique, le DALO s'exerce par le biais de deux recours. Le premier est introduit auprès de la commission de médiation instaurée à cet effet dans chaque département. Selon la situation du demandeur, elle peut rejeter la demande, la requalifier en demande d'hébergement ou reconnaître au demandeur la qualité de personne prioritaire. Dans ce dernier cas, elle demande au préfet le logement, relogement ou hébergement de l'intéressé. Le préfet est tenu d'y procéder, en utilisant le contingent de logements sociaux dont il dispose.

Le second recours intervient à l'issue de cette procédure. Si la personne intéressée est toujours dépourvue de logement, elle peut saisir le tribunal administratif. Si le juge constate qu'effectivement aucune offre de logement, relogement ou hébergement adéquate n'a été proposée, il enjoint alors au préfet d'y remédier, dans des délais et conditions qu'il peut éventuellement fixer. Le cas échéant, cette injonction est assortie d'une astreinte.

Des personnes « prioritaires »

Ces voies de recours sont ouvertes aux personnes reconnues comme « prioritaires » telles que définies par

le CCH (*articles L.300-1 et L.441-2-3 du CCH*). Il s'agit de personnes mal logées, menacées d'expulsion, etc., et, depuis le 1^{er} janvier 2012, des personnes éligibles au logement social, qui sont restées sans réponse depuis un délai anormalement long (la durée de ce délai est fixée par le préfet en fonction des circonstances locales).

À noter

Ces voies de recours, spécifiques, n'épuisent pas les voies de recours de droit commun auprès du juge administratif puisque, par exemple, la décision d'une commission de médiation est une décision créatrice de droits, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 21 juillet 2009, n°324809).

De même, il a été jugé que le droit à l'hébergement devait s'analyser comme une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative relatif aux référés (dit « référé-liberté ») et, par conséquent, susceptible de faire l'objet d'une telle procédure d'urgence (CE, ord. réf., 10 février 2012, *Fofana, n°356456*). Néanmoins, si le dispositif du DALO est conçu pour être « effectif », « opposable », son application montre que bien des difficultés subsistent encore.

II. Un dispositif qui ne répond pas à l'ampleur des besoins

Différents bilans, notamment les rapports successifs du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (« *L'Etat ne peut pas rester hors la loi* », *Comité de suivi, 4^e rapport annuel, décembre 2010*; « *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalot!* », *5^e rapport annuel, novembre 2011*) ou du Conseil économique, social et environnemental (« *Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable, 2010* », *Avis et rapport présenté par Henri Feltz, rapporteur, et par Frédéric Pascal, co-rapporteur*), donnent une vision assez détaillée de l'application concrète du DALO.

Utilisation du dispositif

Ces rapports montrent une utilisation assez large du dispositif par les personnes intéressées, même si d'aucuns

déplorent que, par manque d'information, certaines personnes qui pourraient bénéficier du DALO ne déposent pas de dossier à cet effet.

Ainsi, au premier semestre 2011, environ 6 200 dossiers étaient déposés par mois, dont 62 % en Ile-de-France et 15,6 % pour Paris. Les huit départements franciliens enregistrent près de deux recours sur trois. Le taux moyen de décisions favorables aux demandeurs, pour les recours devant la commission et devant le juge, s'établissait à 44,6 % entre juillet 2010 et juin 2011 (et à 39 % fin décembre 2011).

S'agissant de la procédure contentieuse devant le juge administratif, d'octobre à septembre 2011, sur 5 718 jugements rendus, 80 % l'ont été au bénéfice du requérant, ce qui représente 4 600 injonctions prononcées par an. Au 31 juillet 2011, le cumul des astreintes infligées à l'Etat par le juge s'élevait à 16 485 610 euros.

À noter

L'utilisation du recours contentieux devrait s'accroître rapidement puisque, depuis le 1^{er} janvier 2012, les personnes éligibles au logement social et restées sans réponse depuis un délai anormalement long peuvent désormais l'exercer. En outre, le demandeur peut être assisté, dans cette procédure, par les services sociaux, un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique ou par une association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion (art. L.441-2-3-1 du CCH), ce qui facilite l'exercice du recours.

La position du juge administratif

Le juge administratif se prononce tant sur l'existence ou non d'une offre que sur l'adéquation de cette offre à la situation du demandeur telle qu'elle a été prise en compte par la commission de médiation.

Ainsi, le tribunal administratif de Nantes a rappelé que « le ou les logements proposés à un demandeur reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et devant être logé d'urgence doivent répondre aux caractéristiques déterminées par la commission, compte tenu des besoins et capacités dudit demandeur appréciés eu égard aux objectifs du droit au logement opposable » (*TA Nantes, 7 mai 2009, Mme Micheline Leroux, n°0806475*). Dans cette affaire, la requérante avait refusé deux offres de logement en estimant que le premier était trop petit et ne lui permettait pas de mettre ses meubles et recevoir ses petits-enfants et que le second lui serait difficile d'accès en cas de panne de l'ascenseur. Le juge a alors considéré que « les circonstances, invoquées par Madame Leroux, (...) ne suffisent pas, eu égard aux objectifs du droit au logement opposable, à regarder lesdits logements, qui tiennent compte de l'état de santé de la requérante et de la composition habituelle de son foyer, comme ne répondant pas de manière satisfaisante aux caractéristiques déterminées par la commission ».

Une carence de logements sociaux

Les rapports précisent que le DALO a permis de répondre à certains besoins. Ainsi, sur trois ans, près de 40 000 ménages auront été relogés ou hébergés dans le cadre de la procédure DALO. Toutefois, la mise en œuvre du DALO a surtout démontré l'ampleur et l'urgence des besoins en matière de logement social.

Ce constat est particulièrement vrai dans les régions abritant les grandes agglomérations où la situation est particulièrement tendue : en Ile-de-France, les régions PACA, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais, les carences en logement social sont particulièrement importantes, et l'entrée en vigueur du DALO l'a nettement mis en lumière. Ainsi, fin juin 2011, le retard dans les offres de logement était estimé à 22 000 ménages et à 5 500 le retard dans les offres d'hébergement. En Ile-de-France, plus de 4 000 ménages désignés comme prioritaires en 2008 attendaient encore leur relogement fin août 2011.

III. Un renforcement de la responsabilité de l'Etat en matière de logement social

Le dispositif du DALO repose fondamentalement sur la désignation d'une personne responsable en matière de logement social, l'Etat en l'occurrence, et dans la pratique les préfets.

Des moyens insuffisants

Néanmoins, la tâche des préfets est d'autant plus complexe qu'ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour répondre aux besoins en matière de logement social. En ce sens, la consécration d'un DALO n'implique nécessairement pas la construction de logements supplémentaires puisque les acteurs mobilisés ne sont pas identiques dans la mise en œuvre du DALO et dans la politique de construction de logements. En effet, si, fondamentalement, seul le préfet est chargé de mettre en œuvre le DALO, la construction de logements, et en particuliers de logements sociaux, mobilise un nombre important d'acteurs : collectivités territoriales, intercommunalités et bailleurs sociaux notamment.

Dès lors, la proclamation d'un droit, si importante soit-elle, est clairement insuffisante pour répondre à l'ampleur et l'urgence du besoin et ne permet pas, en toute hypothèse, de soulager les autres acteurs dans la conduite de leur politique.

Des sanctions peu dissuasives

Il faut noter ici un effet secondaire, souvent dénoncé, du dispositif du DALO. Ainsi, si l'Etat est seul responsable du DALO, les sanctions octroyées en cas de carence sont insuffisantes et par là même peu incitatives. Le DALO en perdrait donc en efficacité.

En ce sens, le montant de l'astreinte, défini par le CCH (*article L.441-2-3-1*), est relativement faible. (...)

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (JO du 6 mars 2007, p. 4190)
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (JO du 14 décembre 2000, p. 19777)

BILAN: CINQ ANNÉES DE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

[...] Parallèlement, les sommes versées ne bénéficient en rien au demandeur puisqu'elles sont intégralement attribuées à des fonds d'aménagement urbain, les fonds nationaux d'accompagnement vers et dans le logement régi par les dispositions de l'article L.300-2 du CCH. Ce fonds, géré par des représentants de l'Etat, est destiné aux financements d'actions foncières ou immobilières en faveur du logement. En définitive, les sommes versées relèvent toujours de la propriété de l'Etat.

Le Conseil économique et social notait à ce sujet que « le versement par l'Etat, d'une somme accordée par le tribunal administratif, à un fonds géré par l'Etat constitue certes une stigmatisation de l'action d'un préfet, qui n'a pas toujours les moyens de faire davantage, mais conserve un caractère symbolique plus qu'opérateur » (*Conseil économique et social, Avis et rapport précité*).

Vers l'indemnisation des mal-logés ?

Néanmoins, le législateur a clairement entendu faire peser la responsabilité de l'octroi d'un logement décent et indépendant sur l'Etat. Cela lui impose de prendre les mesures et de dégager les financements nécessaires. D'ailleurs, il ne peut être exclu que la responsabilité de l'Etat soit engagée, par le juge administratif, dans le cadre des procédures de droit commun, en cas de carence dans la mise en œuvre du DALO.

A cet égard, Yves Jégouzo soulignait récemment qu'« il reste à explorer la voie de l'indemnisation des mal-logés. Sur quelle base ? Le droit à la dignité reconnu par la CEDH ? La question va devoir être posée. Certes l'indemnité n'est pas un toit mais elle peut contribuer à l'obtenir et à éviter qu'un droit opposable se réduise à un symbole » (*Yves Jégouzo, « Quel avenir pour le DALO ? », AJDA, 12 décembre 2011, n° 42-2011, p. 2377*).

IV. Un dispositif qui ne soulage pas les collectivités territoriales

S'agissant des collectivités territoriales, confrontées aux difficultés liées à la pénurie de logement, particulièrement en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations, le DALO n'aura certainement pas été à la hauteur des espoirs qu'il avait suscités.

Pas de moyens supplémentaires

Tout d'abord, le DALO n'a pas donné aux collectivités de moyens supplémentaires pour pallier ces difficultés.

A titre d'exemple, statuant sur des arrêtés par lesquels des maires ont décidé de suspendre les expulsions de familles en difficultés sur le territoire de leur commune, jusqu'à ce que toutes les mesures utiles, y compris la mise en œuvre du DALO, aient été prises pour leur assurer un logement décent, le juge administratif a considéré que ni les pouvoirs de police générale du maire, ni les droits fondamentaux reconnus à la personne ni, en particulier, le DALO n'autorisaient le maire à adopter un tel arrêté (*CAA Versailles, 16 décembre 2011, Commune de Bobigny, n° 11VE00433*).

Le Conseil d'Etat a ainsi annulé un jugement en considérant que, « en estimant que le seul fait que les personnes expulsées n'aient pas de solution de logement était susceptible d'entraîner un trouble à l'ordre public justifiant que l'autorité administrative, puisse, sans erreur manifeste d'appréciation, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le juge des référés a commis une erreur de droit » (*CE, 30 juin 2010, n° 332259*).

Une volonté politique défaillante

Par ailleurs, l'Etat devrait, afin de remplir ses obligations et d'éviter une condamnation par le juge, imposer aux différents acteurs impliqués dans la construction de logements sociaux d'appliquer les dispositifs existants en faveur du logement. Le cas échéant, les sanctions, quand elles existent, devraient constituer un moyen incitatif. En ce sens, sans une mobilisation massive des collectivités territoriales il est impossible, pour l'Etat, d'honorer ses objectifs en matière de logement social. La résolution de la crise du logement social, mise en valeur par le DALO, nécessite une implication considérable des acteurs locaux.

Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, explique ainsi que c'est l'absence de volonté politique qui constitue l'une des raisons à l'origine de l'ampleur de la crise du logement.

Ainsi, il souligne qu'« avec la décentralisation, le pouvoir s'est partagé entre le financeur, l'Etat, et les décideurs, les collectivités. Or, une politique volontariste de l'Etat est vouée à l'échec si elle ne trouve pas écho dans les territoires. C'est la leçon qu'on doit tirer des années quatre-vingt et qui s'est encore renforcée dans les années quatre-vingt-dix : en gardant la main sur les financements, mais en la perdant sur les permis de construire et la production de logements, l'Etat manque de bras » (*interview P. Doutreligne, « La lettre du cadre territorial », 2009*).

Appliquer la loi SRU

Dans cette perspective, l'application de certains dispositifs existants en faveur de la construction de logements sociaux pourrait être renforcée.

A titre d'exemple, depuis plus d'une dizaine d'années, la loi SRU, impose aux communes de construire un nombre de logements sociaux sur leur territoire s'éle-

vant à 20 % du nombre de leurs résidences principales (des modulations de ce chiffre existent pour certaines communes, en fonction du nombre d'habitants notamment). A défaut, lorsque le nombre de logements sociaux est inférieur à ce seuil, les communes se voient imposer un prélèvement sur leurs ressources fiscales, fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant, dans les conditions prévues aux articles L.302-5 à L.302-932 du CCH. En outre, pendant la période de carence des communes concernées, période prononcée par un arrêté préfectoral (*article L.302-9-1 du CCH*), le préfet exerce le droit de préemption urbain dans les conditions des articles L.210-1 du Code de l'urbanisme.

Des communes rétives

Ces dispositions ont déjà permis de sanctionner des communes qui ne respectaient pas leur obligation de construction de logements sociaux. A titre d'exemple, la commune de Pornichet s'est vu infliger une lourde amende et a été dépossédée de son droit de préemption urbain, désormais exercé par le préfet, pour n'avoir pas rempli ses obligations en matière de logements sociaux. S'agissant des communes qui prétendent ne pas pouvoir construire le nombre de logements sociaux imposés par la loi, Patrick Doutreligne souligne une certaine mauvaise en foi en notant que « les deux villes qui ont le plus de contraintes de prix et de foncier sont sûrement Paris et Versailles, une ville de gauche, une de droite : toutes les deux arrivent à respecter le quota des 20 %. Cela veut bien dire qu'à quelques exceptions près, les 400 villes qui ne respectent pas la loi n'y mettent pas de moyens et de bonne volonté. La mauvaise foi et le manque de volonté politique sont évidents » (*cf. interview précitée*).

Dès lors, une volonté renforcée pour appliquer la loi SRU avec, du côté des pouvoirs locaux, la construction de logements sociaux et, du côté des pouvoirs étatiques, le contrôle du respect des obligations municipales, pourrait constituer un des moyens de répondre à la crise du logement.

La coopération intercommunale

Enfin, sans doute les communes, principalement celles des grandes agglomérations, ont-elles intérêt à recourir, pour faire face aux défis auxquels elles sont exposées dans ce domaine, à une coopération intercommunale forte dans ce domaine.

A cet égard, la proposition, portée par la Ville de Paris, de créer en région parisienne une autorité métropolitaine du logement, dans le cadre de Paris Métropole, dotée d'une compétence générale de programmation en matière de logements sur l'ensemble de son territoire (Paris et les communes avoisinantes) est à souligner. Il est ainsi envisagé que cette autorité puisse impulser, financer, mettre en œuvre des grands projets de logement et, en cas de carence des communes, initier des procédures en lien avec l'Etat pour se substituer à ces collectivités.

V. Les propositions du Comité de suivi

Dans une « Déclaration » du 9 mars 2012, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable appelle à la mise en œuvre d'un plan d'urgence « permettant d'assurer, dans le délai légal, le relogement des personnes désignées comme prioritaires par les commissions de médiation », notamment en Ile-de-France, PACA, et Guyane. Ses propositions – déjà formulées dans une déclaration du 6 juin 2011 – visent notamment à :

- adapter, en quantité et en qualité, l'offre d'hébergement à la réalité des besoins ;
- définir des modalités opérationnelles de gestion des priorités d'attribution dans le logement social : en 2011, seuls 40 % du contingent préfectoral francilien ont été affectés aux prioritaires Dalo ;
- ne pas mettre en œuvre les jugements d'expulsion qui concernent des ménages prioritaires tant que la solution de relogement n'a pas été apportée, et indemniser le propriétaire ;
- mobiliser le parc de logements libres ou intermédiaires des organismes HLM et des collectivités locales ; sur 1,2 million de logements sociaux franciliens, 200 000 échappent aux priorités sociales ; refinancer 3 000 de ces logements par an lorsqu'ils se libèrent permettrait d'accroître et de diversifier l'offre ;
- lancer une campagne à destination des propriétaires privés qui paient la taxe sur les logements vacants ; ils doivent être aidés dès lors qu'ils remettent leur logement en location dans des conditions permettant d'accueillir des ménages prioritaires ; le cas échéant, le contexte de pénurie justifie le recours à la réquisition ;
- missionner un opérateur social pour engager un programme d'acquisition de logements, parmi ceux qui sont vendus libres d'occupation dans des copropriétés correctement gérées ; ces logements, prioritairement localisés sur les communes peu pourvues en logements sociaux, seraient immédiatement affectés au relogement des prioritaires. Un fonds d'intervention Dalo devrait être alloué aux préfets des départements en difficulté pour financer toute action nécessaire afin de permettre le relogement des personnes désignées par les commissions de médiation.

À noter

Outre le plan d'urgence, le Comité de suivi estime nécessaire « l'adoption des règles de gouvernance qui permettront d'assurer, au niveau de chaque bassin d'habitat, la prise en compte du droit au logement, c'est-à-dire des besoins de tous, dans les politiques de l'habitat. Dans le cas particulier de l'Ile-de-France, cela signifie la création d'une autorité organisatrice régionale du logement ».

À LIRE

Rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Institué par la loi du 5 mars 2007, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo) élabore chaque année un rapport qu'il remet au président de la République, au Premier ministre et au Parlement. Son 4^e rapport a été publié en décembre 2010. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000673/index.shtml.

Dans une Déclaration du 6 juin 2011, renouvelée le 9 mars 2012, le Comité présente des propositions pour assurer le droit au logement « qui renvoient à quatre exigences : la gouvernance, un plan d'urgence, l'obligation d'hébergement, et les moyens. » www.cnle.gouv.fr/Declaration-du-6-juin-2011-du.html

« Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable », 2010, Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental présenté par Henri Feltz, rapporteur, et par Frédéric Pascal, co-rapporteur. www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000504/0000.pdf