

Projet de motion « les 10 ans du Droit au logement opposable »

Rassemblé le 7 mars 2017, le comité de suivi de la loi Dalo souhaite formuler un certain nombre de propositions visant à faire respecter l'esprit et le texte de la loi sur le droit au logement opposable.

Depuis son adoption le 5 mars 2007, le droit au logement opposable a entraîné de profondes évolutions dans les politiques publiques du logement. Il a permis l'accès au logement de plus de 122 000 ménages reconnus au titre du Dalo. Le nombre de logements mobilisés est chaque année en augmentation, et atteint 20 000 en 2016.

Mais l'effectivité du droit au logement opposable nécessite des améliorations sur un certain nombre de problèmes identifiés. Ces propositions doivent permettre d'améliorer l'accès au Dalo, de faire respecter cette reconnaissance, et de faire accéder au logement les 55 000 ménages en attente depuis 6 mois à 9 ans ainsi que ceux qui seront reconnus dans les années à venir.

Sur l'accès au droit au logement opposable

Avec un nombre de recours en stagnation depuis 3 ans (86 086 en 2014, 85 926 en 2015 et 86 077 en 2016), l'accès au droit au logement opposable est rendu complexe par le manque d'information et d'accompagnement du demandeur. Ce travail pèse actuellement quasiment exclusivement sur le milieu associatif. Un nombre trop important de ménages correspondant aux critères du droit au logement opposable ne font donc pas valoir leur droit, notamment par non-connaissance de celui-ci ou manque d'accompagnement.

- Lancer une campagne d'information grand public sur le Dalo
- Renforcer la couverture territoriale en services d'accès au droit et d'accompagnement des ménages à toutes les étapes de leur recours par l'intermédiaire des CCAS, CAF, services sociaux des conseils départementaux, Maisons de la justice et du droit, ADIL, etc.
- Développer à cette fin la formation des intervenants sociaux des relais institutionnels et associatifs notamment via les associations qui accueillent et accompagnent les demandeurs pour constituer leur dossier et les recours.

Sur la reconnaissance au titre du Dalo

Tous les indicateurs démontrent une aggravation de la crise du logement mais le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo est en baisse. La raison principale est un durcissement des pratiques de certaines commissions de médiation pouvant aller jusqu'au non-respect de la loi ou du guide des bonnes pratiques. Les recours devant le tribunal administratif visant à l'annulation de la décision de la commission de médiation suite à un refus de reconnaissance étant traités par les tribunaux dans un délai d'un an, les ménages confrontés à l'urgence de leur situation abandonnent le plus souvent la procédure.

→ Le comité de suivi demande

- le lancement d'un large processus de formation des membres des Comed
- la possibilité en cas de recours gracieux contre la décision de la Comed d'une procédure contradictoire

Sur l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo

La loi mobilise différentes voies pour l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo. Cependant, force est de constater que tous les moyens prévus par la loi ne sont pas utilisés :

- Le contingent préfectoral

Les droits de réservation de L'État ne sont pas identifiés et mobilisés totalement sur l'ensemble des départements. Les stratégies d'évitement de certains élus ou bailleurs, bien que minoritaires, ont des effets délétères sur l'accès au logement des ménages reconnus Dalo. Cette situation est d'autant plus injuste qu'une majorité d'acteurs, services déconcentrés, élus, bailleurs sociaux, se sont totalement appropriés le droit au logement opposable et le portent face à l'adversité dans de nombreux départements en tension. Les préfets n'utilisent que très rarement leur pouvoir coercitif face à ces défaillances.

→ Le comité de suivi demande l'identification et la mobilisation de l'ensemble des contingents de L'État pour les ménages reconnus au titre du Dalo. Dans les cas de mauvaise volonté manifeste de certains acteurs, les préfets doivent utiliser leurs pouvoirs coercitifs. Conformément à la volonté du gouvernement, le comité de suivi veillera à la reprise par l'État de la gestion de ces contingents de logements parfois délégué aux communes.

- Les 25% d'attributions sur les logements réservés par Action Logement destinés aux ménages reconnus Dalo et sortant d'hébergement

Après des années de résultats peu satisfaisants, la récente réorganisation d'Action Logement a permis une nouvelle culture du Dalo en Île-de-France. Action Logement y a en effet dépassé en 2016 les objectifs de rattrapage fixés dans le cadre de la convention avec L'État, tout en mettant en place un service dédié à l'accès au logement des publics prioritaires. La qualité du travail réalisé dans ce service et l'importance des moyens mis en œuvre sont à souligner, et ont permis d'obtenir de très faibles taux de refus par les commissions d'attributions comme par les demandeurs. Cette efficacité reste à développer dans l'ensemble des autres départements où les résultats s'avèrent encore très faibles.

→ Le comité de suivi demande la déclinaison des pratiques mises en place en Île-de-France par Action Logement sur l'ensemble des départements ou plus de 50 recours Dalo ont été déposés. Une renégociation des conventions liant L'État et Action Logement dans chacun de ces territoires est nécessaire.

- Le parc privé conventionné

Cette troisième voie d'accès au logement des ménages reconnus Dalo nécessite un important travail de mise en œuvre qui n'a pas été fait depuis le vote de la loi il y a 10 ans. En 2015, seuls 34

ménages reconnus au titre du Dalo ont accédé à un logement issu du parc privé. Le nombre de nouveaux logements conventionnés très social par l'Anah chaque année est dérisoire, et ceux qui existent devraient faire l'objet de propositions de ménages prioritaires par les préfets de département à chaque relocation. Aujourd'hui, seul de très rares territoires ont mis en place l'organisation permettant de rendre effective cette partie de la loi.

→ Le comité de suivi demande à ce que le parc privé conventionné soit développé, notamment là où les requérants sont les plus nombreux à ne pas être relogés, et que chaque logement conventionné très social fasse l'objet d'une identification et d'un signalement aux services déconcentrés, et que ceux-ci proposent pour chaque logement des ménages reconnus au titre du Dalo.

Sur les évolutions suite à l'adoption de la loi Egalité et Citoyenneté

La loi Egalité et Citoyenneté a fixé des obligations d'attributions supplémentaires à des ménages prioritaires, au premier rang duquel les ménages reconnus Dalo, aux différents acteurs du logement. Il s'agit :

- pour les bailleurs sociaux de leur réserver au moins 25% de leurs attributions de logements sociaux non réservés ou repris suite à non proposition d'un candidat par le réservataire
- pour les collectivités territoriales et leurs groupements de leur réserver au moins 25 % de leurs attributions

L'application de ces nouvelles dispositions s'opère sous le contrôle des préfets, qui doivent se substituer à un acteur lorsqu'il n'atteint pas les obligations précitées. La loi a également ouvert la possibilité pour le préfet de faire aux ménages reconnus Dalo une proposition de logement en application des articles L. 641-1 et suivants et L. 642-1 et suivants (logements vacants réquisitionnés), dans l'attente de l'attribution d'un logement définitif.

→ Le comité de suivi demande que des instructions soient transmises aux Préfets afin:

- de veiller à la mise en œuvre de ces différentes obligations d'attributions et de se substituer aux acteurs ne les ayant pas respectées.
- d'utiliser la procédure de réquisition avec attributaire pour les ménages reconnus Dalo dans l'attente d'une proposition définitive.

Suivre les obligations d'attribution de chaque acteur en faveur des ménages reconnus au titre du Dalo

Afin de pouvoir évaluer l'atteinte des objectifs d'attributions de logements à des ménages reconnus prioritaires et urgents par les différents réservataires et/ou bailleurs sociaux, dont les différents seuils d'attributions (25% au moins) fixés dans la récente loi Egalité et Citoyenneté¹, l'établissement et la transmission de tableaux de bord dans chaque département recevant plus de 50 recours Dalo par an permettrait d'orienter l'action publique de façon plus efficace. L'élaboration de

¹ La loi Égalité et Citoyenneté a prévu une obligation d'attributions de logements à des ménages prioritaires en premier lieu duquel les reconnus au titre du Dalo : 25 % des attributions des communes, 25 % des attributions des bailleurs sociaux hors QPV, 25 % des attributions des logements non réservés des bailleurs sociaux et 25 % des logements repris par les bailleurs.

ces documents de suivi pourrait faire l'objet d'une élaboration en collaboration avec le comité de suivi sur les choix des différents indicateurs et doit permettre au préfet de se substituer aux acteurs défaillants.

→ Le comité de suivi demande la mise en place de tableaux de bord permettant d'évaluer l'atteinte des différents objectifs d'attribution à des ménages prioritaires fixés à chacun des acteurs. Ces outils d'évaluations feront l'objet d'une présentation et d'un suivi par les CRHH.

Sur le refus des demandeurs d'une proposition de logement

Le nombre de refus des propositions de logements par les demandeurs est en forte augmentation depuis plusieurs années. Il était de 1 257 en 2014 contre 2 305 en 2015. Dans leur immense majorité ces refus pourraient être évités avec un travail en amont lors de la proposition et le respect du caractère adapté du logement proposé. En effet, les refus pour « convenance » restent extrêmement minoritaires. De plus, nous avons pu constater que des refus de propositions d'attributions par des demandeurs, bien que considérés comme légitimes par la commission d'attribution, entraînaient la perte du bénéfice de la décision de reconnaissance au titre du Dalo.

→ Le comité de suivi demande

- le strict respect du décret du 11 février 2011 définissant les caractéristiques d'une proposition de logement adapté², en particulier concernant la conservation du bénéfice de la décision de reconnaissance Dalo pour les refus de proposition par le demandeur d'un logement inadapté
- l'information du travailleur social suivant le demandeur lors de tous les prises de contacts, lorsque ses coordonnées sont connues, afin de s'assurer que celui-ci a bien reçu la proposition qui lui est faite
- la visite obligatoire du logement proposé dans tous les départements, et le respect du délai minimum de 10 jours laissé aux demandeurs pour formuler leur réponse
- l'accompagnement à la décision par un travailleur social en cas de risque de refus

Plus globalement, le comité de suivi demande le lancement d'une réflexion sur les évolutions nécessaires dans la pratique de prise de contact et du suivi de la proposition par les réservataires et les bailleurs afin de limiter les refus des demandeurs.

Sur l'opposabilité et les condamnations de L'État pour non-proposition de logement

En cas de non-proposition de logement dans les délais légaux, le requérant saisit le tribunal administratif dans le cadre du recours « injonction de relogement au préfet » afin de faire valoir ses droits. Dans l'immense majorité des cas, les tribunaux condamnent L'État à proposer un logement, et assortissent cette décision d'une astreinte jusqu'à la proposition d'un logement adapté. Aujourd'hui, ces astreintes ne bénéficient pas au requérant mais alimentent le Fond national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). Cette situation est injuste et incompréhensible pour le requérant. De plus, l'accompagnement doit être un pilier de la politique

² <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/2/15/DEVL1024231D/jo/texte>

du logement. A ce titre, il représente une dépense pérenne dont le financement ne peut reposer sur des recettes volatiles, d'autant que cet accompagnement ne vise pas que les bénéficiaires du Dalo.

→ Le comité de suivi demande :

- le versement de l'astreinte pour non-proposition de logement au requérant
- l'inscription pérenne du financement de l'accompagnement des personnes en difficulté de logement au budget de L'État
- la transmission annuelle des informations chiffrées sur les recours indemnitaires au comité de suivi, en particulier le montant moyen et total des condamnations et des paiements effectifs, ainsi que leur localisation

Sur les expulsions de ménages reconnus au titre du Dalo

Les expulsions locatives de ménages reconnus au titre du Dalo ne devraient pas exister. Comment est-il possible que d'un côté L'État reconnaisse que le droit au logement d'un ménage n'a pas été respecté et de l'autre procède à son expulsion ? Certains départements, comme le Rhône, appliquent d'ailleurs strictement la circulaire du 26 octobre 2012 demandant aux préfets de réaliser une proposition de logement avant tout concours de la force publique concernant un ménage Dalo. D'autre, au premier rang desquels Paris et les autres départements d'Île-de-France et de PACA, continuent de procéder à des expulsions de ménages reconnus au titre du Dalo.

→ Le comité de suivi demande la stricte application de la circulaire du 26 octobre 2012 visant à proposer un logement aux ménages reconnus au titre du Dalo avant toute mise en œuvre du concours de la force publique.

Sur le droit à l'hébergement opposable

Encore plus que pour le Dalo, le recours en vue d'obtenir un hébergement ou un logement de transition est aujourd'hui utilisé par une fraction très faible des personnes qui y sont éligibles : 10 000 recours sont déposés par an, alors que 143 000 personnes étaient sans-domicile personnel en France en 2016. De plus, seulement 506 ménages ont fait l'objet d'une proposition d'hébergement ou de logement de transition, 86% des ménages reconnus prioritaires Dalo n'en ont pas disposés. Malgré l'effort considérable d'ouverture de places d'hébergement des dernières années, le nombre de places reste très insuffisant pour assurer l'inconditionnalité de l'hébergement pourtant inscrite dans la loi. Par ailleurs, l'hébergement d'urgence est encore trop souvent privilégié à des solutions plus pérennes. Enfin, les statistiques, notamment concernant l'accès à l'hébergement dans le cadre du Dalo, souffrent d'un manque de stabilité et de fiabilité du fait du grand nombre d'acteurs impliqués et du déploiement en cours des systèmes d'information.

→ Le comité de suivi demande :

- le strict respect de la procédure Dalo
- la priorisation de l'accès direct au logement et la stricte application du principe de l'inconditionnalité de l'accueil, pour mettre un terme à la mise en concurrence et à la sélection des publics en fonction de leur degré supposé de vulnérabilité et de leur situation administrative, le cas échéant avec accompagnement, dans l'esprit du « logement d'abord » et la limitation des requalifications des recours logement en recours hébergement

- la mise en place et l'utilisation des outils de connaissance de la demande et de son évolution pour prévoir des solutions adaptées et suffisantes
- le renforcement de la mission d'accompagnement à l'accès au droit des services de la veille sociale au contact des personnes les plus exclues (équipes mobiles, accueils de jour, services d'accueil et d'orientation, etc.)

→Enfin, le comité de suivi demande la mise en place d'une mission d'inspection conjointe (IGAS, CGEDD, inspection générale de l'administration) afin de s'assurer du respect des textes de loi par l'ensemble des services placés sous la responsabilité des préfets.