



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

La Défense, le mercredi 22 avril 2020

Avis concernant l'effectivité du droit au logement opposable en période d'état d'urgence sanitaire

Le covid-19, ainsi que le confinement, comme toutes les crises, impactent plus durement les conditions d'existence des plus précaires. Les difficultés d'accès au service public, à l'accompagnement social, aux soins touchent en premier lieu les plus vulnérables d'entre nous. De nombreuses pétitions émanant des résident.e.s français.es et prises de position de la part des associations ou du monde politique mettent en lumière l'inhumanité du confinement lorsque l'on a nulle part où se confiner, comme celles d'envisager des remises à la rue après une prise en-charge ou sous-menace judiciaire d'expulsions du fait de la fin de la trêve. Dans ce contexte d'interpellations nombreuses et émanant de différents milieux associatifs comme institutionnels, dont celle du Défenseur des Droits, **l'attention particulière du gouvernement et du Ministère chargé du logement semble nécessaire concernant la mise en oeuvre du droit au logement opposable.**

Selon les ordonnances publiées le 27 mars 2020, et notamment l'article 2 de l'ordonnance 2020-347 *adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire*, **les décisions peuvent se prendre par voie électronique, même lorsque les règles internes ne prévoient pas cette possibilité**, pour les commissions de médiations (au titre de leur statut de commissions administratives) ainsi que les commissions d'attributions de logement (car mentionnées à l'article L441-2 du CCH).

L'ordonnance 2020-306 *relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période* permet d'allonger d'un mois à compter de la cessation de l'état d'urgence tout délai relatif à l'instruction des dossiers DALO et aux obligations de relogement des préfectures dans le cadre du DALO. **Cette dernière ordonnance permet de minimiser le risque juridique, et notamment le risque de contentieux administratifs pour non respect des délais d'instruction ou de relogement** à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, ce qui permet aux services de l'état d'assurer la continuité du service public avec sérénité malgré une forte instabilité. **Cependant, une interprétation trop stricte, et notamment le dessaisissement des acteurs compétents en matière de Droit au Logement Opposable, semblerait méconnaître l'esprit de la loi et l'objectif à valeur constitutionnelle du droit au logement.** En outre, un risque juridique supplémentaire apparaît pour l'état en cas de remise à la rue après la prolongation de la trêve hivernale, les personnes n'ayant pas pu exercer leurs droits de recours.

Il apparaît au Haut Comité au Logement pour les personnes défavorisées de l'intérêt supérieur des requérant.e.s, de pouvoir bénéficier de la mise en oeuvre effective du droit au logement opposable, par la continuité des commissions de médiation, par une saisine électronique, le maintien des déménagements, ainsi que le prolongement de la trêve hivernale, afin de pouvoir accéder à un confinement digne, ainsi que pour la communauté pour limiter le risque de diffusion.

Ainsi, il apparaît nécessaire d'organiser la mise en oeuvre effective du Droit au Logement opposable en mobilisant les services de l'état (maintien de l'instruction de dossiers DALO et DAHO, maintien des décisions, maintien des relogements, et hébergement, mise ne place de la dématérialisation, rappel aux commissions de médiation du minimum légal des pièces pour les dépôt) ; **en accompagnant les bailleurs sociaux et les ménages lors du relogement (encouragement de la tenue des commission d'attributions de logements) ; et enfin en prolongeant la trêve hivernale de 4 mois minimum à la sortie d'état de crise sanitaire.**

I. Le maintien des commissions de médiation : un enjeux de continuité du service public et d'égalité de traitement

Contexte :

Dans ce contexte, le Haut Comité au Logement des personnes défavorisées s'inquiète des répercussions de la crise sanitaire sur la mise en oeuvre du droit au logement opposable (DALO). Le Haut Comité au Logement des personnes défavorisées a effectué une veille sur les différents départements du territoire afin de recenser les pratiques des commissions de médiations départementales face à la crise des dernières semaines. De nombreuses instructions émanent de différents interlocuteurs et peuvent se contredire. De multiples pratiques ont été observées : du maintien des commissions de médiation par voie dématérialisée (par téléphone, par visioconférence ou par boucle de mail), à la suspension pure et simple de l'instruction des recours. Ce travail de recensement se trouve en annexe, et démontre de l'inégalité de traitement selon les départements.

Conséquences pour les requérant.e.s :

Cette suspension de l'activité semble contrevenir à l'esprit de loi ainsi qu'à intérêt des personnes mal-logées, car empêchant les personnes de faire valoir leurs droits au logement en période de crise sanitaire, et donc à un confinement digne. La suspension des instructions des recours et des prises de décisions empêchent ainsi les requérant.e.s de faire valoir leur droit au logement opposable. Des personnes ayant des revenus diminués par la crise du covid-19, en situation d'expulsions locatives ou hébergées, auront besoin de ce levier afin d'accéder à un logement, son accès étant rendu davantage difficile. En outre, l'absence de confirmation de la réception du dossier, ou de notification de prise de décision ne permet pas de faire courir le délai légal pour la prise de décision, pour le relogement et de recours contre la décision.

Mesures nécessaires :

L'Article 2 de l'Ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire dispose des modalités de prises de décisions pour les commissions administratives, cependant l'ordonnance 2020-306 envoie un signal contradictoire.¹ **Une instruction gouvernementale ou ministérielle est souhaitable afin de demander le maintien de l'instruction des recours et des commissions de médiations, et ce, dans tous les départements. Cette instruction nationale devra en définir les modalités de prise de décisions par visioconférence afin d'assurer le principe de contradictoire, ainsi que dans le respect des règles de confidentialité. De plus, les décisions des commissions de médiations doivent se faire dans le respect des délais légaux de recours et de prise de décision** (voire une accélération afin de traiter tous recours pendant au 31 mai afin de prévenir tout risques d'expulsions irrégulières).

II. Maintenir les commissions d'attributions de logements et considérer les déménagements de personnes mal-logées comme prioritaires : ne pas entraver le droit au logement et à un confinement adapté

Contexte :

De nombreuses remontées de terrain, de la part des DDCS / DDCSPP, des acteurs du logement et associatifs nous ont fait part de la non-tenu des commissions d'attributions de logements des organismes d'habitation à loyer modéré, entravant ainsi la possibilité de relogement des personnes, ainsi que la sortie de ces personnes de logements notamment suroccupés, insalubres, indignes, de centres d'hébergement collectif ou de logements temporaires (intermédiation locative, logement-foyers). La saisine par la société civile du Conseil d'Etat, notamment de la fédération droit au logement, ainsi que la décision du Conseil d'Etat n°439763 du 2 avril souligne l'importance de privilégier la mise en place de solutions individuelles de confinement. La diligence du gouvernement à permettre l'accès à un logement digne, par le maintien des recours et des attributions, pourra participer au desserrement des hôtels, centres d'hébergement collectifs le logement temporaire, les lieux réquisitionnés ou créés à l'occasion de la crise sanitaire, ainsi qu'à prévenir les risques potentiels de contentieux administratifs. Il y a une véritable urgence à l'organisation du relogement, ces places supplémentaires devant fermer rapidement en l'absence de nouvelles annonces.

Conséquences pour les personnes :

L'absence de décisions d'attributions de logement contrevient à l'objectif de desserrement des centres d'hébergements, lieux de contamination potentiels, maintenant ainsi les personnes dans des hébergements ou logements inadaptés à l'endiguement de la pandémie. En outre, les reports des déménagements peuvent générer des frais importants pour les personnes en situations de précarité. Comme le relève la Fondation Abbé Pierre par les remontées de ses permanences téléphoniques : pour les ménages retenus pour une proposition de logement HLM mais qui n'ont pas encore de réponse de la commission d'attribution,

¹ A défaut de précisions suffisantes pour la tenue de ces commissions de médiations, un aménagement de l'article L 441-2-3 CCH disposant de la possibilité d'effectuer la prise de décision dématérialisée serait souhaitable.

à l'inquiétude s'ajoute la frustration d'avoir été privé d'accès à un logement décent. Et puis, il y a toutes celles et ceux qui attendent encore une proposition et qui s'inquiètent comme cette dame qui s'imagine « *qu'au déconfinement il y aura encore plus de personnes en procédure d'expulsion car ils n'auront pas pu payer leur loyer, et donc encore plus de concurrence pour avoir un logement social !* ».

Mesures nécessaires :

L'Article 2 de l'Ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire dispose des modalités de prises de décisions pour les commissions mentionnées à l'article L441-2 du CCH, donc les commissions d'attribution de logements. **Une instruction gouvernementale ou ministérielle est souhaitable afin d'encourager le maintien des commissions d'attributions de logements, et ce, dans tous les départements et chez tous les bailleurs sociaux. De plus, les décisions des CAL doivent se faire dans le respect des délais légaux (voire une accélération afin de traiter tous recours pendants au 31 mai afin de prévenir tout risques d'expulsion irrégulières).**

Dans une lettre adressée aux représentants syndicaux des entreprises de déménagements, le ministre a précisé que les déménagements de particuliers « relevant d'urgences sanitaires, sociales ou de péril » pouvaient être autorisés. Les déménagements des personnes mal-logées (sortantes de rue, sortantes d'hébergement ou reconnues au titre du DALO) peuvent relevés d'urgence sociale comme de la violence familiale ou d'impossibilité de payer son loyer (situation que peuvent connaître des étudiants locataires ou fin de bail). En outre, ces situations **doivent faire l'objet d'une ordonnance le définissant comme des déménagements urgents et non reportables, au titre des objectifs de desserrement et d'endiguement du covid-19, et être donc formellement autorisés.**

III. Aménager et garantir l'accessibilité du recours : prévenir des inégalités d'accès aux droits

Contexte :

Les services d'accompagnement à la personne sont pour la plupart fermés, ou ne peuvent recevoir du public. Par conséquent, en l'absence de possibilité d'accéder à un accompagnement social, l'aménagement du recours DALO est nécessaire.

Conséquences pour les requérant.e.s :

Les conséquences pour les personnes requérant.e.s sont multiples : impossibilité de comprendre les notifications pour les allophones, ou même les recevoir si les requérant.e.s sont domicilié.e.s dans un service ou une association en cas d'impossibilité d'ouvrir au public. En outre, il sera compliqué, voire impossible de pouvoir fournir l'intégralité des pièces demandées pour formuler un recours en l'absence d'un accompagnement social ainsi que la fermeture des accueils physiques des services publics.

Mesures demandées :

Du fait de l'impossibilité pour certain.e.s requérant.e.s de se déplacer jusqu'à leur boîte postale, si ceux-ci ou celles-ci sont domiciliées, ou de l'impossibilité d'avoir un accompagnement à l'ouverture du courrier,

une notification électronique en supplément des notifications postales devra être mise en place, avec une prise de contact par téléphone lors de l'envoi de ces pièces afin de prendre en compte la possible fracture numérique. De plus, un accompagnement à toutes démarches relatives au DALO pourrait être proposé sous la forme d'un numéro vert, avec la possibilité de recevoir cet accompagnement dans une autre langue que le français. **En outre, l'instruction destinées susmentionnée devra porter à connaissance des commissions de médiation ces difficultés pour les requérant.e.s et donc limiter aux seules 4 pièces obligatoires les pièces justificatives demandées pour instruire le recours DALO.**

IV. Considérer le report des expulsions : prendre en compte la longueur de la vulnérabilité liée à la crise covid-19

Contexte :

Le comité des droits économiques et sociaux de l'ONU a recommandé de suspendre les expulsions locatives pendant la crise du coronavirus, et la prolongation de la trêve hivernale de 2 mois va dans ce sens. Cependant, la perte de revenu due à la crise covid-19 amènera de nombreuses expulsions locatives supplémentaires. Les activités économiques seront impactées durablement, pouvant entraîner des expulsions en cascades sur du long terme. D'autres situations semblent incertaines, comme celles des personnes hébergées, prises en charge au titre de l'urgence sanitaire. Ces personnes devraient légalement bénéficier du droit à la continuité et à la stabilité de l'hébergement (article L345-2-3 CASF), et ainsi ne pas être remises à la rue après le déconfinement. Un relogement effectif, et donc la prolongation de la trêve hivernale pour avoir la stabilité et le temps nécessaires pour formuler des recours afin de faire valoir ce droit, pourra participer au desserrement des hôtels, centres d'hébergement collectifs le logement temporaire, les lieux réquisitionnés ou créés à l'occasion de la crise sanitaire, ainsi qu'à prévenir les risques potentiels de contentieux administratifs. Il y a une véritable urgence à l'organisation du relogement, ces places supplémentaires devant fermer rapidement en l'absence de nouvelles annonces. En outre, il est nécessaire de reporter les facteurs aggravants de la crise sanitaire, telles les expulsions locatives et les mises à la rue de personnes vulnérables, car mal-logées et confinées dans des espace sur-occupés ou insalubres et pouvant constituer un danger pour la santé... Cependant, faire valoir ce droit passe par le maintien des voies de recours, dont le DALO.

Conséquences pour les personnes menacées d'expulsion :

Cette impossibilité de recours condamne les personnes mal-logées à ne pas faire valoir leur droit au logement, et à attendre la levée du confinement, et donc la reprise des expulsions. Par exemple, les personnes ainsi prises en charge pendant la crise sanitaire se verront remettre à la rue en cas de non pérennisation des places. Ainsi la continuité de l'hébergement semble nécessaire afin de ne pas exposer cette personne à un reflux possible de la pandémie.

Mesures demandées :

Le maintien en hébergement doit, plus que jamais, être une priorité. La continuité de l'hébergement semble extrêmement nécessaire à assurer, aucune remise à la rue ne peut être réalisée suite **aux prises en charges débloquées lors de l'état d'urgence sanitaire.** **La suspension de toutes expulsions est également nécessaire,** en raison des impacts économiques de longs termes jusqu'en novembre 2020, ou à défaut des personnes ayant déposé un recours DALO et DAHO. **Nous demandons une prolongation de la trêve hivernale de 4 mois à la sortie de l'état d'urgence sanitaire,** les commissions de médiation disposant de 1 mois supplémentaire à la fin de la trêve, et de 3 mois d'instruction.

V. Synthèse des mesures souhaitées, et nécessaires, à l'effectivité du droit au logement opposable

Le Haut Comité au Logement des personnes défavorisées demande d'assurer la continuité de l'accès aux droits, et notamment de la mise en oeuvre du DALO, par :

- 1. une instruction enjoignant le maintien des commissions de médiations dans les délais définis par la loi avec :**
 - une commission réalisée par visioconférence, et non par mail comme observé dans certains départements, afin de garantir le principe de contradictoire ainsi que les règles de confidentialité,
 - le respect des délais d'instruction et de prise de décision définis par la loi,
 - le traitement des dossiers DALO en instruction et pendants avant le 31 mai 2020 ;

- 2. le maintien des commissions d'attribution de logements, de l'attribution des logements et l'autorisation des déménagements, à minima pour les personnes mal-logées, sortantes de rue, d'hébergement ou reconnues prioritaires et urgentes au titre du DALO :**
 - à défaut du matin des CAL la substitution des préfets est demandée afin que le processus de relogement puisse se débloquer dès la fin du confinement ;

- 3. l'aménagement du recours par la mise en place d'une saisine électronique complémentaire et de notifications électroniques avec :**
 - la notification effective aux requérant.e.s de tout dépôt ou avancement de leur dossier par voie postale et électronique (voire postale, électronique et par sms si les outils le permettent),
 - la mise en place, en plus de la voie postale, d'une saisine électronique, accompagnée d'une ligne téléphonique gratuite (numéro vert), accessible à tou.te.s, avec une traduction possible en toutes langues disponibles à l'OFPPRA,
 - la facilitation du dépôt du recours par la limitation des pièces justificatives demandées aux seules pièces obligatoires ;

- 4. le report des expulsions pour toutes personnes ayant déposé un recours DALO :**

- l'application stricte des circulaires du 26 octobre 2012, du 6 février 2015, du 22 mars 2017, enjoignant le relogement avant toutes expulsions,
- à minima la suspension des expulsions pour toutes personnes ayant déposé un recours DALO,
- et une prolongation de la trêve hivernale, via le prolongement de l'ordonnance 2020-331, de 4 mois supplémentaires à compter de la sortie de l'état d'urgence sanitaire ;

5. la publication d'une instruction ministérielle ou d'une ordonnance résumant les mesures précitées d'en clarifier les modalités, et d'unifier les pratiques sur le territoire dans un objectif d'égalité de traitement afin d'assurer le maintien des commissions de médiation, d'attribution de logement, et la mise en oeuvre effective du droit au logement opposable ;

6. la diffusion large de ces nouvelles mesures (saisine par voie électronique, numéro vert, ...) aux requérant.e.s potentielles, aux services d'accompagnements, aux SIAO, et sur les voies de communications des DDCS, de la DRIHL et de l'OFIL.

Annexe : Tableau illustratif des disparités du maintien ou non de certaines commissions de médiation

Département	CONTEXTE	DALO / DAHO			
		Instruction	Décision	Proposition	Modification de Délai ?
Eure	La DDCS de l'Eure a indiqué que "pour que les décisions prises via l'audioconférence soient juridiquement valables, il est nécessaire qu'une ordonnance gouvernementale autorise cette organisation. Or, ce document n'est pas paru au journal officiel de ce jour."				
Finistère	Environ 150 DALO reçu en 2019, moins de 10 DAHO.	Aucun	Annulation commissions dématérialisées en raison des conditions d'instruction	Pas de CAL	Report pour instruction et proposition
Paris	Reçoit environ 12 000 DALO et 1 200 DAHO.	Aucune	Décision prise par envoi d'un tableau récapitulatif des situations et ajout de commentaires par les membres	Aucune	Report complet
Gironde	1 600 DALO environ et 100 DAHO en 2019.	Aucune	Décision et maintien des comed de manière dématérialisée	Aucune	
Haute-Garonne	2 200 DALO environ et 500 DAHO environ reçus en 2019.	retard inconnu	Songe à la procédure dématérialisée	retard inconnu	
Seine et Marne	Reçoit environ 4 000 DALO et 300 DAHO	Aucune	Aucune	Aucune	Report complet
Yvelines	Reçoit environ 5 000 DALO et 450 DAHO	Aucune	Aucune	Aucune	Report complet
Essonne	Reçoit environ 4 000 DALO et 300 DAHO	Aucune	Aucune	Aucune	Report complet
Hauts de Seine	Reçoit environ 8 000 DALO et 800 DAHO	Aucune	Aucune	Aucune	Report complet
Seine St Denis	Reçoit environ 13 000 DALO et 1 300 DAHO	Aucune	Aucune	Aucune	Report complet
Val de Marne	Reçoit environ 7 000 DALO et 450 DAHO	Aucune	Aucune	Aucune	Report complet

Val d'Oise	Reçoit environ 6 000 DALO et 1 000 DAHO	Aucune	Aucune	Aucune	Report complet
Haute Garonne	Environ 2000 DALO en 2019 et 500 DAHO reçus. Tout est à l'arrêt.	Aucune	Reprise des comed par voie dématérialisée	Aucune	Report complet
Nord	En 2019, 964 DALO et 215 DAHO reçus. Tout à l'arrêt pour le moment, sauf instruction des dossiers en cours. Au 15/04 en attente de la mise en place d'une commission par visioconférence pour instruction du stock de dossier.	Le courrier suspendu en DDCS, pas de nouveaux recours, seule l'instruction des dossiers en stock continue, à voir pour ceux par mail.	Les dossiers en stock sont instruits mais ne sont pas examinés puisque la COMED ne se réunit pas ni physiquement ni en numérique.	Le suivi des relogements maintenu en DDCS, mais seuls bailleurs avec CAL dématérialisées (une minorité) attribuent des logements.	Report complet
Bouches du Rhône	Reçoit environ 8 000 recours DALO en 2019, et 800 DAHO. Comed de mars tenue par mail.	Instruction réalisée par les services et reporté dans le tableau habituel.	Tableau envoyé à l'ensemble des membres avec un pré-tri, contenant des avis du service instructeur et du président. Puis décision prise par retour de mail individuel.		Reprise de l'ensemble de la procédure après la levée du confinement.
Ain	Reçoit 180 dossiers par an. 17 mars : comed annulée. 60aine de dossiers en attente	Aucun. Une soixantaine de dossiers DALO en attente et 12 dossier DAHO de DA	Aucun	pas de CAL. Pour les DAHO : prolongation trêve, tous les dossiers déposés sont déjà hébergés	Confiant sur la capacité à tout traiter en 1 mois supplémentaire à la fin du confinement, report complet
Ardèche	Covid a peu d'impact sur le fonctionnement. 18 recours en 2019.	2 recours reçus pdt confinement : 1 par mail ; 1 par courrier. 3 dossiers complets en attente	Audioconférence à voir pour dossier complet	pas de CAL	Délai normaux

Rhône	3 000 recours DALO environ reçu en 2019 et près de 1 000 DAHO. Tout est à l'arrêt depuis le 16 mars, pas de visioconférences envisagées, retard important au sortir du confinement car le précédent.	Aucune instruction, recours reçus empilés sur un bureau par ordre d'arrivée. Enregistrement à la fin du confinement.	Aucune décision, aucune réunion dématérialisée n'est envisagée.	Différentes selon les bailleurs. Le service réservataire de la préfecture est techniquement en capacité de continuer à faire des propositions de logement, mais dans les faits presque aucun état des lieux n'est réalisé.	Retard déjà pris avant la crise du covid, délai de 3 mois pour instruire n'était déjà pas respecté. Impact très important sur le délai à attendre.
Seine Maritime	300 DALO environ et 20 DAHO environ reçus en 2019.	Aucun	Aucun. réfléchis à la procédure dématérialisée		retard inconnu
Calvados	400 DALO environ et 15 DAHO environ reçus en 2019.	Aucun	Aucun	Aucun	Report complet