



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 6 juillet 2026

Observations relatives à l'article 9 du projet de loi visant à relancer et à décentraliser le logement sur le droit au logement opposable

Le projet de loi visant à relancer et à décentraliser le logement, déposé au Sénat le 25 juin 2026 et examiné en séance publique à compter du 7 juillet 2026, comporte plusieurs dispositions susceptibles de modifier les conditions de mise en œuvre du droit au logement opposable.

Son article 9 prévoit, d'une part, d'habiliter le Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à **réformer par ordonnance le recours en injonction** prévu à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, afin de remplacer les procédures juridictionnelles actuelles par des procédures présentées comme « plus rapides et plus efficaces ».

D'autre part, il ouvre la possibilité de **transférer aux collectivités territoriales les compétences aujourd'hui exercées par l'État** en matière de Dalo et de relogement des ménages prioritaires. Il étend ainsi à l'ensemble des EPCI compétents en matière de logement et, à titre expérimental, à certaines communes volontaires, la délégation de la mise en œuvre des décisions des commissions de médiation, de la politique de relogement, du contingent préfectoral et des compétences relatives à la contribution d'Action Logement. Il prévoit également le **transfert de la responsabilité juridique et financière** correspondante, incluant la gestion du contentieux du Dalo et le paiement des astreintes.

Ces évolutions, qui affectent à la fois les mécanismes d'opposabilité du droit au logement et les conditions de sa mise en œuvre, sont susceptibles de **remettre en cause l'un des principaux piliers de la solidarité nationale** institués par la loi du 5 mars 2007. Elles appellent, à ce titre, plusieurs observations de fond.

1. La réforme envisagée ne constitue pas une simple adaptation de la procédure contentieuse

Le recours en injonction permet à un ménage reconnu prioritaire par une commission de médiation, mais non relogé dans les délais légaux, de saisir le juge administratif. Celui-ci peut alors ordonner à l'État de procéder au relogement et assortir sa décision d'une astreinte financière. **Ce recours est au fondement du caractère opposable du Dalo.**

Le Haut Comité estime, dès lors, qu'une réforme de ce mécanisme ne saurait être regardée comme une simple adaptation des procédures contentieuses. Elle modifie l'une des garanties essentielles de l'effectivité du droit au logement opposable et **appelle, à ce titre, un débat**

parlementaire approfondi permettant d'en apprécier les conséquences juridiques, sociales et territoriales.

Cette exigence apparaît d'autant plus nécessaire que, depuis l'adoption de la loi du 5 mars 2007, les principales évolutions du Dalo ont toujours été précédées de travaux de concertation associant des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des bailleurs sociaux, des associations et des parlementaires réunis au sein du comité de suivi de la loi Dalo, placé auprès du Haut Comité. **Pour la première fois depuis la création du Dalo, une réforme touchant à l'un des fondements de son opposabilité est envisagée sans que le comité de suivi ait été saisi et sans que les parlementaires puissent débattre de son contenu.** Le Haut Comité considère qu'une telle méthode apparaît difficilement conciliable avec l'importance du droit en cause.

2. L'opposabilité du droit au logement a été pensée comme un instrument de contrainte sur les pouvoirs publics

Pour apprécier la portée de la réforme envisagée, il convient de revenir à l'esprit qui a présidé à l'adoption de la loi du 5 mars 2007.

Au moment de la création du Dalo, la crise du logement était déjà profonde et les capacités de relogement largement insuffisantes. Une question centrale se posait alors : fallait-il attendre que l'offre de logements soit suffisante pour rendre le droit opposable ou, au contraire, consacrer immédiatement ce droit afin de contraindre les pouvoirs publics à adapter progressivement leurs politiques ?

Le législateur a fait le choix de cette seconde option. Il a instauré un droit opposable alors même que les capacités de relogement étaient insuffisantes, considérant que la possibilité pour le juge d'engager la responsabilité de l'État constituerait un levier de transformation des politiques publiques.

Ainsi, **le Dalo n'a pas été conçu comme un droit conditionné à l'existence préalable d'une offre suffisante**, mais comme un mécanisme destiné à faire progressivement émerger les moyens nécessaires à son effectivité. En faisant peser sur l'État le risque de condamnations juridictionnelles et d'astreintes, **le recours en injonction visait à renforcer les moyens, les outils et les dispositifs de relogement.**

La contrainte juridique résultant du recours en injonction a constitué l'un des principaux leviers de la montée en puissance du Dalo. Elle a contribué à la mobilisation des services de l'État, au développement d'outils de suivi des ménages prioritaires, à une meilleure mobilisation des contingents réservataires et au renforcement de l'implication des bailleurs sociaux.

3. La montée en puissance du droit au logement opposable confirme l'effet levier recherché par le législateur¹

Près de vingt ans après l'adoption de la loi du 5 mars 2007, l'évolution du Dalo permet d'apprécier les effets du choix opéré par le législateur. Si les difficultés d'accès au logement

¹ Haut Comité pour le droit au logement, *Le Dalo logement en 2025, juin 2026*. Les données présentées dans cette sous-partie portent exclusivement sur le Dalo logement et n'incluent pas le Dalo hébergement.

demeurent importantes, le droit au logement opposable s'est progressivement imposé comme un instrument central des politiques en faveur des ménages les plus vulnérables.

L'année 2025 en constitue une illustration. Avec **133 405 recours déposés, 39 444 ménages reconnus prioritaires et 25 037 ménages relogés**, le Dalo atteint les niveaux d'activité les plus élevés observés depuis sa création.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, plus **de 517 000 ménages ont été reconnus prioritaires au titre du Dalo et plus de 335 000 ont accédé à un logement**.

Pour le Haut Comité, **ces résultats n'ont pas été obtenus malgré la possibilité de saisir le juge, mais en partie grâce à elle**. La perspective d'une condamnation de l'État a contribué, au fil des années, à structurer l'action publique, à renforcer la mobilisation des services de l'État, des réservataires et des bailleurs sociaux, et à faire du relogement des ménages prioritaires une responsabilité pleinement intégrée aux politiques publiques du logement.

4. Les difficultés du Dalo ne résultent pas du recours en injonction

Le Haut Comité constate que ni l'exposé des motifs ni l'étude d'impact du projet de loi n'établissent que le recours en injonction constituerait l'une des causes des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du droit au logement opposable. Près de vingt ans après l'entrée en vigueur du Dalo, **aucune évaluation publique n'a par ailleurs démontré que ce recours ferait obstacle à l'effectivité du droit ou au relogement des ménages prioritaires**. La réforme intervient ainsi sans que les dysfonctionnements qu'elle entend corriger ni les bénéfices attendus des nouvelles procédures aient été objectivement établis.

Le Haut Comité rappelle que **le Dalo a été conçu pour privilégier le règlement amiable des situations**. Il repose sur un double mécanisme : un recours devant la commission de médiation, chargée de reconnaître les ménages prioritaires, puis, uniquement en l'absence de relogement dans les délais légaux, un recours devant le juge administratif. **Le juge n'intervient ainsi qu'en dernier recours, lorsque les obligations légales n'ont pas été respectées**.

Le Haut Comité relève, en outre, que le recours juridictionnel demeure lui-même limité. Alors que plusieurs dizaines de milliers de ménages reconnus prioritaires demeurent chaque année en attente de relogement au-delà des délais réglementaires, seule une partie d'entre eux saisit effectivement le juge administratif. Le Dalo est ainsi déjà marqué par un phénomène important de non-recours.

Dans ces conditions, **le recours en injonction ne saurait être regardé comme la cause des difficultés du Dalo. Il en constitue au contraire l'un des principaux révélateurs**. Les recours exercés devant le juge traduisent l'absence de relogement dans les délais fixés par la loi ; ils révèlent l'ineffectivité persistante du droit au logement opposable, sans en être à l'origine.

Pour le Haut Comité, **les difficultés rencontrées aujourd'hui dans la mise en œuvre du Dalo résultent principalement de facteurs structurels bien identifiés** : l'insuffisance de l'offre de logements accessibles, les difficultés de mobilisation des contingents réservataires, les tensions sur le parc social ainsi que les fortes disparités territoriales dans l'accès au logement. Aucun de ces obstacles ne paraît pouvoir être résolu par un affaiblissement des garanties juridictionnelles offertes aux ménages.

Les rapports du Haut Comité mettent notamment en évidence deux carences majeures. D'une part, les préfets n'exercent pas pleinement leur pouvoir de substitution pour imposer l'attribution de logements sociaux aux ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo, y compris lorsque le juge administratif l'ordonne expressément. D'autre part, les sanctions prévues à l'encontre des organismes HLM qui ne respectent pas les règles d'attribution des logements sociaux demeurent largement inappliquées.

Le Haut Comité relève, à cet égard, que le coût du contentieux Dalo augmente depuis plus de dix ans sans que cette pression financière ne conduise à une correction effective de ces dysfonctionnements. Les chiffres sont révélateurs : **chaque année, seuls 5 à 6 % des logements sociaux attribués bénéficient à des ménages reconnus Dalo, alors que l'application des obligations légales d'attribution devrait théoriquement conduire à ce qu'ils représentent 42,5 % des attributions.**

Dans ce contexte, la réforme envisagée risque d'aggraver les difficultés de mise en œuvre du Dalo. **Au lieu de renforcer les obligations qui pèsent sur l'État et les autres acteurs du logement afin d'assurer le respect effectif du droit, elle réduit les garanties offertes aux ménages reconnus prioritaires.** En d'autres termes, elle déplace les conséquences des défaillances du système vers les ménages qui en sont les premières victimes.

Loin de remédier aux causes de l'ineffectivité du droit au logement opposable, cette réforme tend davantage à en limiter les conséquences administratives, financières et contentieuses. **Elle présente ainsi le risque d'affaiblir progressivement le caractère opposable du Dalo.**

Dans tous les cas, cette réforme ne ferait pas disparaître les conséquences du non-respect des obligations prévues par la loi Dalo. Compte tenu des dysfonctionnements structurels constatés depuis 2008, elle ne supprimerait pas la charge, mais elle la déplacerait.

Elle soulève en outre plusieurs interrogations majeures.

En premier lieu, quelles seraient les conséquences de cette évolution sur le financement du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), dont une partie des ressources provient des astreintes prononcées dans le cadre du contentieux Dalo et qui finance aujourd'hui des actions essentielles d'accompagnement des ménages les plus vulnérables ?

En deuxième lieu, dans l'hypothèse où les responsabilités actuellement exercées par l'État seraient transférées à des collectivités territoriales volontaires, comment garantir l'exécution effective des décisions de justice ainsi que le paiement des astreintes correspondantes ?

En troisième lieu, aucun élément ne permet aujourd'hui d'apprécier dans quelle mesure les nouvelles procédures envisagées seraient susceptibles d'améliorer effectivement l'accès au logement des ménages reconnus prioritaires.

5. La décentralisation du droit au logement opposable soulève des interrogations majeures

L'article 9 prévoit d'étendre à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, et non plus aux seuls EPCI délégataires des aides à la pierre, la possibilité de se voir déléguer les compétences exercées par l'État en matière de droit au logement opposable. Ces délégations porteraient notamment sur la mise en œuvre des décisions prises au titre du droit au logement opposable prévues à l'article L.

441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, le relogement des publics prioritaires mentionnés à l'article L. 441-1, l'exercice des droits de réservation du préfet ainsi que la mise en œuvre des obligations d'attribution relevant du contingent d'Action Logement prévues à l'article L. 313-26-2 du même code.

Le projet de loi prévoit également, à titre expérimental, que des communes volontaires puissent exercer ces compétences. En contrepartie, les EPCI et les communes concernés assumeront, en lieu et place de l'État, la responsabilité juridique et financière attachée à la mise en œuvre du Dalo, comprenant notamment l'instruction et le suivi des recours contentieux, l'exécution des décisions de justice ainsi que le paiement des éventuelles astreintes prononcées par le juge administratif.

	Droit actuel	Article 9 du projet de loi
Compétences opérationnelles (mise en œuvre des décisions DALO, relogement des ménages prioritaires, gestion du contingent préfectoral, mise en œuvre des obligations d'Action Logement)	État et certains EPCI délégués des aides à la pierre (2 en 2026)	Tous les EPCI compétents en matière d'habitat volontaires + communes expérimentatrices
Responsabilité juridique et financière (instruction et suivi du contentieux, exécution des décisions de justice, paiement des astreintes)	État	EPCI délégués et communes expérimentatrices

Le Haut Comité observe que cette évolution intervient alors même que la mise en œuvre du droit au logement opposable repose déjà sur la mobilisation conjointe de l'État, des collectivités territoriales, d'Action Logement et des bailleurs sociaux. **Les difficultés rencontrées dans l'application du Dalo paraissent ainsi résulter moins d'une insuffisance des compétences confiées aux acteurs locaux que d'une mise en œuvre encore incomplète des obligations légales existantes.**

À cet égard, le Haut Comité rappelle que le législateur a progressivement étendu les obligations d'attribution en faveur des ménages prioritaires. Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, Action Logement est tenu de consacrer au moins 25 % de ses attributions aux ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo ou, à défaut, aux autres publics prioritaires. Depuis la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, cette obligation s'applique également aux collectivités territoriales réservataires ainsi qu'au parc non réservé des bailleurs sociaux.

Année	Parc / réservataires concernés	Objectifs d'attribution aux ménages DALO et prioritaires	Références légales
2007 (Loi DALO)	État (contingent préfectoral)	100 % des attributions du contingent sont destinées aux ménages DALO et, à défaut, aux autres ménages prioritaires	Article L. 441-1 CCH

2009 (Loi MOLLE)	Contingent Action Logement		Au moins 25 % des attributions sont destinées aux ménages DALO ou, à défaut, aux autres ménages prioritaires	Articles L. 313-26-2 et L. 313-35 CCH
2017 (Loi Égalité et Citoyenneté)	Collectivités territoriales réservataires		Au moins 25 % des attributions sont destinées aux ménages DALO ou, à défaut, aux autres ménages prioritaires	Article L. 441-1 CCH
2017 (Loi Égalité et Citoyenneté)	Parc réservé des bailleurs sociaux	non des	Au moins 25 % des attributions sont destinées aux ménages DALO ou, à défaut, aux autres ménages prioritaires	Article L. 441-1 CCH

Or, le Haut Comité constate que **les objectifs fixés par le législateur demeurent aujourd'hui imparfaitement atteints** et que les données disponibles ne permettent toujours pas d'apprécier, de manière consolidée, le respect de ces obligations sur l'ensemble du territoire.

Le Haut Comité relève également que plusieurs réformes récentes destinées à améliorer la mobilisation des logements au bénéfice des ménages prioritaires demeurent encore incomplètement stabilisées. La territorialisation des conventions prévues avec Action Logement en application de l'article L. 313-26-2 du code de la construction et de l'habitation reste aujourd'hui limitée à un nombre restreint de territoires, principalement en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

De même, la réforme de la gestion en flux des contingents réservataires a précisément été engagée afin de remédier aux difficultés historiques d'identification et de mobilisation des droits de réservation. Or, le comité de suivi de la loi Dalo a déjà souligné les difficultés persistantes à identifier de manière fiable les logements relevant des différents réservataires.

Dans ces conditions, le Haut Comité considère que l'extension des possibilités de délégation et le transfert aux collectivités territoriales de la responsabilité juridique et financière du Dalo interviennent alors même que **l'effectivité des dispositifs actuellement en vigueur n'a pas encore été pleinement démontrée.**

L'expérience des délégations déjà mises en œuvre appelle également à la prudence. Le Haut Comité rappelle qu'il a été possible, par le passé, de déléguer aux communes la gestion du contingent préfectoral. Cette faculté, mise en œuvre notamment en Île-de-France, dans l'Oise et dans le Var, a fait apparaître des résultats contrastés. Ainsi, dans les Hauts-de-Seine, où 32 communes sur 36 bénéficiaient d'une délégation du contingent préfectoral, le taux d'attribution aux ménages reconnus au titre du Dalo s'établissait à 23 %, contre 90 % à Paris, 42 % dans les Yvelines et 43 % dans le Val-d'Oise. Le Haut Comité avait alors considéré que cette organisation avait contribué à réduire la capacité effective de mobilisation du contingent préfectoral au profit des ménages prioritaires.

Le Haut Comité rappelle également que **les collectivités territoriales ne disposent pas, à elles seules, de l'ensemble des leviers nécessaires pour garantir l'effectivité du droit au logement opposable.** Elles ne maîtrisent ni l'ensemble des contingents de réservation, ni les politiques nationales de financement du logement social.

Le Haut Comité rappelle enfin que **le législateur de 2007 a fait le choix de reconnaître un droit opposable garanti par l'État**. Ce choix traduisait la volonté de faire peser sur la solidarité nationale, et non sur les seules collectivités territoriales, la responsabilité de garantir l'effectivité du droit au logement.

Dans ces conditions, le transfert aux EPCI et aux communes de la responsabilité du relogement des ménages prioritaires, de l'instruction et de l'exécution du contentieux Dalo ainsi que du paiement des astreintes est susceptible de faire peser sur les acteurs locaux les conséquences de difficultés structurelles qu'ils ne sont pas seuls en mesure de résoudre.

Au-delà des difficultés opérationnelles qu'elle soulève, cette évolution est susceptible d'affecter l'un des fondements mêmes du droit au logement opposable. La loi du 5 mars 2007 a institué le Dalo comme un droit garanti par l'État afin d'assurer une égalité effective devant le droit au logement sur l'ensemble du territoire national. Le transfert de la responsabilité juridique et financière du Dalo aux collectivités territoriales pourrait ainsi conduire à une différenciation croissante des conditions d'exercice de ce droit selon les capacités administratives, financières et opérationnelles propres à chaque territoire. **Cette évolution interroge, en conséquence, le maintien du caractère national et universel de la garantie instituée par le législateur en 2007.**

6. Affaiblir le DALO, c'est également fragiliser la cohésion sociale et l'accès au logement des travailleurs essentiels

Le Haut Comité rappelle que les ménages relogés au titre du Dalo ne correspondent pas aux représentations souvent associées aux publics prioritaires du logement. Les données nationales relatives aux 35 552 ménages relogés ou accueillis en 2025 au titre du Dalo logement et du DAHO montrent qu'une part importante d'entre eux exerce une activité professionnelle, est engagée dans un parcours d'insertion ou dispose de revenus d'activité.

Ainsi, **plus de 12 000 ménages relogés ou accueillis sont salariés**, auxquels s'ajoutent des fonctionnaires, des travailleurs indépendants, des apprentis et des personnes en formation, soit plus d'un tiers des ménages concernés. Par ailleurs, **près de 37 % des ménages relogés disposent de revenus supérieurs à 1,5 SMIC annuel net**.

Le Haut Comité observe, dans ces conditions, que la réforme envisagée apparaît paradoxale. Alors même que les pouvoirs publics font du logement des travailleurs essentiels et des actifs une priorité, elle pourrait fragiliser l'un des rares dispositifs garantissant effectivement l'accès au logement de salariés et de personnes engagées dans un parcours d'activité confrontés à des situations de mal-logement.

Au-delà de cette dimension, **le droit au logement opposable constitue également un facteur essentiel de cohésion sociale**. Il garantit l'accès au logement de ménages confrontés à des situations particulièrement graves : personnes en situation de handicap, familles monoparentales confrontées à des ruptures familiales ou à des violences intrafamiliales, victimes de l'habitat indigne ou personnes sans domicile.

Pour le Haut Comité, l'affaiblissement de l'opposabilité du droit au logement est ainsi susceptible d'accentuer les fractures sociales et territoriales auxquelles les politiques publiques du logement ont précisément vocation à répondre.

Conclusion : la remise en cause de l'un des piliers de la solidarité nationale

L'article 9 remet en cause deux des fondements du droit au logement opposable tels qu'ils ont été définis par le législateur en 2007 : son caractère opposable et la responsabilité de l'État d'en garantir l'effectivité au nom de la solidarité nationale.

Près de vingt ans après l'adoption de la loi, aucun élément ne permet d'établir que la réduction de la contrainte juridictionnelle ou le transfert de la responsabilité du Dalo aux EPCI et, à titre expérimental, à certaines communes permettraient d'améliorer les conditions de relogement des ménages prioritaires. **Les évolutions proposées apparaissent davantage destinées à réduire les conséquences administratives, financières et contentieuses de la non-application du droit qu'à en renforcer l'effectivité.**

Le Haut Comité estime que, compte tenu des enjeux politiques, économiques, écologiques et sociaux auxquels notre société est confrontée, **il apparaît essentiel de réaffirmer avec force la prééminence des droits fondamentaux, plutôt que de les affaiblir pour des considérations principalement budgétaires et administratives.**