

**COMMISSION SENATORIALE
POUR LE CONTROLE DE L'APPLICATION DES LOIS**



REUNION DU MERCREDI 29 FEVRIER 2012 A 15 HEURES

Objet : contrôle de l'application de la **loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (Dalo)**

Table ronde avec les représentants d'associations et d'institutions, membres du comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo

Questionnaire indicatif des co-rapporteurs :
MM. Claude Dilain et Gérard Roche

Réponses de Bernard LACHARME, Secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, rapporteur du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement.

1. Pour quelles raisons les bilans récents de l'application de la loi instituant le droit au logement opposable, près de cinq ans après son adoption, semblent montrer un tel **écart entre l'objectif initial et les résultats obtenus** ?

La loi Louis Besson du 31 mai 1990 avait proclamé « Garantir le droit au logement est un objectif pour l'ensemble de la nation ». Lorsque le Haut Comité a demandé que le droit au logement soit rendu opposable, c'était à partir du double constat suivant :

1. le droit au logement se heurte à l'éclatement des responsabilités entre l'Etat et les 4 niveaux de collectivités territoriales : tout le monde est responsable, donc personne n'est responsable de garantir le droit au logement ;
2. le droit au logement, tant qu'il est défini comme un simple objectif, et non une contrainte de l'action publique, sera soumis à la concurrence d'autres objectifs.

Sur le premier point, la loi Dalo a désigné un responsable, l'Etat. Pour autant, dès son avis sur le projet de loi Dalo, le Haut Comité demandait qu'une deuxième loi vienne organiser la responsabilité au niveau territorial. Des compétences majeures dans la mise en œuvre du droit au logement sont en effet détenues par les maires (urbanisme, préemption...), par les EPCI (PLH), par les départements (PDALPD, FSL...) et, dans le cas de l'Ile-de-France, par la région (SDRIF). Le Haut Comité considère qu'il faut définir ce qui relève de la politique nationale (la définition du droit, le cadre réglementaire, la solidarité...) et ce qui relève du local (assurer l'adéquation qualitative et quantitative de l'offre aux besoins). Il demande que l'on organise une véritable gouvernance logement territoriale au plus près des bassins d'habitat, c'est-à-dire en règle générale au niveau des EPCI et, pour l'Ile-de-France, au niveau régional.

Contrairement à la demande du Haut Comité, aucune loi n'est venue tirer les conséquences du Dalo en matière de gouvernance locale et nous sommes toujours dans un désordre institutionnel. Les progrès de l'intercommunalité ont néanmoins permis de faire face sur la plus grande partie du territoire. Il faut souligner que le Dalo est respecté dans des départements pourtant très urbanisés et connaissant une situation de logement tendue tels que le Rhône, la Haute-Garonne, la Gironde, la Loire-Atlantique, l'Isère..

Par contre la situation de l'Ile-de-France reste bloquée : que les objectifs de construction soient fixés à 53 000 (SDRIF de 94), à 60 000 ou maintenant à 70 000 (loi grand Paris), la réalité de la construction plafonne à 40 000. Cette situation perdurera tant que n'aura pas été mise en place une autorité disposant des pouvoirs d'arbitrage indispensables.

Sur le deuxième point, la loi a fixé une obligation de résultat. Force est malheureusement de constater que le Gouvernement n'assume pas cette obligation de résultat. Les juges prononcent des injonctions (4 600 par an) qui restent lettre morte. On peut regretter que la loi du 25 mars 2009 ait encadré les astreintes, ce qui a, de fait, limité la liberté du juge de les utiliser comme moyen de pression. On peut s'interroger aussi sur leur affectation : à l'origine, elles devaient aller au FAU ; désormais elles financent l'accompagnement vers et dans le logement. Le comité de suivi dénonce cette perversion de l'astreinte, intégrée désormais en dépense et en recette ordinaire du budget de l'Etat. Au moment de la loi Dalo le législateur (en accord avec le Haut Comité) n'avait pas souhaité que l'astreinte soit versée au demandeur, le but étant de reloger les gens et non de les indemniser. Un recours en indemnité est d'ailleurs toujours possible, dans le cadre des procédures de droit commun. Sans doute faudrait-il au moins réfléchir à ce que le produit des astreintes sorte des caisses de l'Etat pour constituer une véritable pénalité.

Quoiqu'il en soit le problème, et donc sa solution, sont d'abord d'ordre politique : est-ce que l'on accepte que l'Etat puisse ne pas respecter la loi ? Autant on pouvait admettre qu'une loi nouvelle, exigeante, ne soit pas parfaitement appliquée dès son entrée en vigueur, autant le maintien et même l'aggravation d'une telle situation constituent un scandale. Au-delà des situations humaines dramatiques qu'elle entraîne, le non-respect par l'Etat de ce qui constitue non seulement une loi de la République, mais un droit de l'homme, participe du discrédit de l'action publique et de nos institutions.

2. La connaissance statistique des demandes déposées au titre du droit au logement opposable est-elle fiable et a-t-elle progressé ?

Dès 2008, la DHUP a organisé un recueil périodique des données du Dalo auprès de l'administration déconcentrée. Elle a régulièrement alimenté le Comité de suivi avec des tableaux permettant de suivre, département par département, l'évolution des dossiers déposés, des décisions prises et de leur mise en œuvre. En 2011 il a été décidé de substituer à ce recueil manuel une remontée informatisée à partir du logiciel Comdalo, qui est utilisé pour la saisie des dossiers, depuis leur réception jusqu'au relogement. Malheureusement ces données se sont révélées non fiables en 2011. Le Comité de suivi n'a pas pu les utiliser dans son 5^e rapport car il s'est avéré que de nombreuses préfectures ne saisissaient que de façon incomplète, ou très différées, les informations relatives au relogement. La DHUP a entrepris une action auprès des services concernés pour remédier à cette situation et fiabiliser la base de données.

A ce jour, nous sommes en l'attente du bilan à fin 2011, qui doit être présenté au

Comité de suivi le 7 mars à partir d'une nouvelle enquête manuelle auprès des services.

On peut souligner qu'une fois que le travail de fiabilisation aura été mené à bien, on disposera d'une base d'informations très riche. Outre les informations faisant l'objet de tableaux édités de façon périodique, un « infocentre » devrait permettre des requêtes sur l'ensemble des informations saisies.

3. A quels types d'obstacles **l'information concrète des publics** prioritaires vous paraît-elle se heurter ?

L'obligation faite aux préfets d'organiser l'accès des personnes concernées à l'information (article 5 de la loi) n'a pas été assumée. L'Etat n'assure que le service minimum et aucun financement n'a été dégagé pour rémunérer des prestations associatives.

Du côté des travailleurs sociaux de circonscription, la mobilisation est très inégale. Certains conseils généraux considèrent que, le Dalo étant de la responsabilité de l'Etat, leurs travailleurs sociaux n'ont pas à aider les personnes à établir les recours. Cette position, généralement transmise oralement, est illégale : il appartient aux services sociaux d'aider les personnes en difficulté à faire valoir leur droit.

4. Le fonctionnement des **commissions de médiation** vous semble-t-il satisfaisant ?

Globalement, les commissions de médiation travaillent dans le respect de la loi. Elles examinent les demandes en s'efforçant de dégager un consensus entre leurs membres. Cependant, le Comité de suivi a pointé le fait que certaines commissions s'écartent du droit au détriment des intérêts des demandeurs. Cela concerne des départements où les préfetures sont en difficulté pour reloger tous les prioritaires et où la tentation de limiter leur nombre pèse sur les décisions.

C'est ainsi que certaines commissions refusent de désigner prioritaires les ménages dont la demande de logement social est récente, alors même que la loi dit qu'ils sont autorisés à faire recours sans condition de délai s'ils sont dépourvus de logement ou mal logés.

On note également que certaines commissions (les mêmes souvent) ne retiennent les ménages menacés d'expulsion que si les concours de la force publique a été accordé. Ceci conduit, de fait, à ne les prendre en compte que lorsqu'il est trop tard. De telles décisions sont cassées par le juge administratif lorsqu'il est saisi, mais il ne l'est que rarement.

Ces dysfonctionnements ne doivent pas conduire à mettre en cause la nécessité d'une instance disposant de réelles marges d'appréciation pour procéder à un examen au cas par cas de chaque recours car. Face à des situations souvent complexes, un excès de juridisation pourrait nuire à la recherche de la solution la plus pertinente.

Il convient cependant de réfléchir aux moyens permettant de garantir une meilleure prise en compte du droit par toutes les commissions de médiation (celle-ci ne sont pas composées de juristes). La jurisprudence constituée par les décisions des tribunaux administratifs, qui a été reprise dans un « guide des bonnes pratiques des commissions de médiation », doit être intégrée par les commissions.

5. Que peut-on attendre de l'ouverture, le 1^{er} janvier dernier, du **recours contentieux** aux demandeurs reconnus prioritaires n'ayant pas reçu d'offre de logement à l'expiration d'un délai anormalement long ?

Il faut d'abord rappeler que le recours amiable leur était déjà ouvert depuis le 1^{er} janvier 2008. En première analyse, on pourrait donc considérer que l'échéance du 1^{er} janvier 2012 ne changera rien dans les départements où les ménages désignés prioritaires par les commissions de médiation sont relogés dans les délais et que, dans les autres départements, le nombre des recours au tribunal administratif sera accru de cette catégorie de demandeurs. Il n'est cependant pas exclu que le nombre des recours amiable déposé au titre du délai anormalement long augmente, la mise sur le même pied de ces requérants rendant l'information plus lisible.

Il faut rappeler que le recours pour délai anormalement long, qui avait été ouvert (de façon amiable uniquement), bien avant la loi Dalo (juillet 98), visait à garantir l'égalité de traitement des demandeurs de logements sociaux. Le fait qu'il ait aujourd'hui la même force juridique que les autres motifs de recours Dalo a l'avantage de rappeler que le droit au logement est un droit pour tous : il ne s'agit pas de loger les uns en sacrifiant les autres.

Pour qu'il joue pleinement son rôle, le Comité de suivi a attiré l'attention sur les points suivants :

- il faut que les commissions de médiation le prennent effectivement en compte ; on constate malheureusement que certaines commissions ne retiennent ce motif que s'il s'ajoute à d'autres ;
- il faut que les délais, qui sont normalement fixés en fonction des « circonstances locales », soient compatibles avec les besoins des demandeurs ; ils vont actuellement de six mois dans les départements les moins tendus, à 3 ou 5 ans en Ile-de-France et outre-mer, et à 10 ans à Paris.

Ce dernier point renvoie aux politiques du logement et au besoin de développer rapidement l'offre de logements sociaux sur certains territoires.

6. Quelles **suggestions** feriez-vous pour améliorer l'application de la loi « Dalo » ? Faut-il modifier la loi et sur quels points précis ?

L'urgence n'est pas de modifier la loi, elle est de l'appliquer. Sur tous les territoires où les préfets sont en difficulté pour reloger les ménages prioritaires, il faut mettre en place un plan d'urgence pour mobiliser des logements vacants. Le CESE et le Comité de suivi Dalo ont fait des propositions pour un tel plan d'urgence.

En Ile-de-France, le Dalo représente 12 000 prioritaires par an pour 75 000 attributions de logements sociaux. Pour autant, le Comité propose de mobiliser chaque année des logements captés dans le parc privé pour accroître et diversifier les possibilités de relogement. Il a proposé un programme annuel de 9 000 logements dont :

- 3 000 par conventionnement des logements appartenant à des bailleurs sociaux ou des collectivités et qui ne font pas l'objet de réservation ; il s'agit de logements à loyer libre ou PLI ; 200 000 logements sont dans cette situation ; il s'agirait d'en conventionner 3 000 par an lorsqu'ils se libèrent.
- 3 000 par conventionnement de logements privés ; le Comité demande que tout propriétaire assujéti à la taxe annuelle sur les logements vacants reçoive un courrier du préfet l'informant qu'une association est à sa disposition pour

l'informer des aides mobilisables (bail à réhabilitation, conventionnement avec ou sans travaux..) ; il pourrait lui être également rappelé qu'un logement vacant est un logement réquisitionnable ; pour financer le conventionnement en zone tendue, le Comité de suivi a proposé un « bonus-malus » des loyers : une contribution sur les revenus locatifs serait rétablie au dessus d'un certain prix au m² ; son barème serait progressif pour inciter à la modération des loyers ; le produit de la taxe serait géré par l'Anah, qui subventionnerait les propriétaires conventionnant les logements.

- 3 000 par acquisition de logements vendus libres d'occupation dans des copropriétés correctement gérées ; le Comité de suivi demande que l'Etat charge la Caisse des dépôts d'investir dans un tel programme : les logements pourraient être acquis par une filiale de la Caisse, l'usufruit serait cédé à des bailleurs sociaux pour 32 ans ; les logements pourraient ensuite être revendus, la Caisse récupérant sa mise comme elle le fait aujourd'hui avec les ventes d'Icade, qui correspondent à des programmes engagés dans les années 60 pour répondre à la crise du logement.

Tous les logements de ce programme seraient attribués à des prioritaires Dalo.

Ceci ne doit pas exonérer l'Etat de mener, avec ses partenaires, une réflexion sur la façon dont les attributions de logements sociaux sont gérées. Il n'est pas normal que le contingent préfectoral ne soit utilisé qu'à raison de 40% pour le Dalo.

Les modalités de gestion actuelles ne sont pas satisfaisantes, entre un service du logement de la préfecture qui ignore la réalité du patrimoine, des commissions d'attribution qui ne se sentent pas tenues par le Dalo, et des maires qui sont tentés de se protéger des attributions faites par l'Etat. Il faut que les critères de priorité soient davantage pris en compte en amont, par tous les réservataires. Il serait utile de réfléchir à des modalités de gestion du contingent qui laissent, au préfet le choix des ménages à loger, et au bailleur le choix du logement le mieux adapté. C'est d'ailleurs ainsi que la loi est rédigée.

Le plan d'urgence devrait naturellement intégrer également une augmentation des capacités d'hébergement, ainsi que le préconisent les rapports de l'Assemblée nationale et de la Cour des comptes.

Au-delà de l'urgence, la question de la gouvernance, restée pendante depuis la loi Dalo doit être traitée : quelles doivent être les responsabilités respectives de l'Etat et du local et, surtout, quelle organisation pour le local ? Le Haut Comité, comme le Comité de suivi Dalo, comme le CESE et le CESER demandent que l'on renforce les pouvoirs de l'intercommunalité. Ils demandent, pour l'Ile-de-France, la mise en place d'une autorité organisatrice régionale, disposant de toutes les prérogatives nécessaires pour définir une politique de l'habitat régionale et la faire appliquer.