

Paris, le 15 décembre 2010 – Pour la troisième année consécutive, Etienne PINTE, député des Yvelines et président du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a souhaité établir un bilan annuel de la mise en œuvre effective du droit au logement opposable (DALO).

Ce fut l'occasion d'examiner précisément et pour la première fois la jurisprudence qui commence à se dessiner autour de ce nouveau droit, l'étendue exacte de l'obligation de l'Etat telle qu'elle commence à être dessinée par le juge administratif.

L'an 3 du DALO

QUELLE ÉTENDUE DE L'OBLIGATION? QUELS MOYENS POUR Y FAIRE FACE?

■ Editorial

Depuis trois ans maintenant, je souhaite que les acteurs publics, privés et associatifs, se réunissent une fois par an pour faire le point sur la mise en œuvre de la loi relative au Droit au Logement opposable, votée par le Parlement en 2007.

J'ai souhaité cette année que nous puissions aborder plus particulièrement deux problématiques : celle des aspects juridiques et jurisprudentiels et celle des moyens mis en œuvre pour assurer le relogement, tant en terme de mobilisation du parc existant, que de l'accompagnement des ménages.

J'ai bien conscience de la disparité territoriale des pratiques en matière de relogement due, certes, aux tensions plus fortes dans les zones dites tendues, mais aussi en raison de la mobilisation exceptionnelle de certains acteurs pour assurer la meilleure application possible de la loi. Nous devons mutuellement nous enrichir de ces expériences diverses. Au fur et à mesure de l'application de cette loi, on constate des obstacles non prévus, des difficultés à apprécier les dossiers des demandeurs, la nécessité d'en accompagner certains vers le logement ou encore des retards dans la gestion des parcs. La construction de logements est bien entendu plus que jamais la première condition de cette réussite mais elle n'est pas la seule, car la détermination de chacun à les surmonter est tout aussi importante.

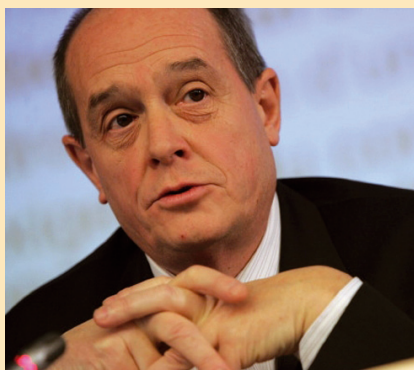
Etienne PINTE, député des Yvelines



« J'invite le gouvernement à recourir davantage à la réquisition pour faire un usage temporaire d'un immeuble vacant depuis très longtemps, pour reloger temporairement des personnes dans des conditions dignes et salubres en attendant de pouvoir les reloger durablement dans le logement social. »

Etienne PINTE

Président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale



■ Bernard LACHARME

Secrétaire général du HCLPD (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées)

Un message d'alerte : l'État ne peut pas rester hors la loi.

Chargé par la loi de remettre un rapport annuel au Président de la République, au Premier Ministre et au Parlement, le Comité de suivi a souhaité leur adresser un message d'alerte. S'il est incontestable que le DALO permet à des ménages en difficulté d'être relogés, s'il est réel que l'administration et ses partenaires font plus et mieux qu'avant, force est néanmoins de constater que le droit n'est pas pleinement assumé.

On ne peut se satisfaire d'un droit respecté dans trois départements sur quatre : il doit être effectif partout. L'État, qui en est le garant, se trouve aujourd'hui condamné par les tribunaux administratifs. Le non respect de l'obligation de résultat est d'autant moins acceptable qu'il s'aggrave : chaque mois, le stock des ménages non relogés augmente.

Le Comité de suivi n'ignore rien du contexte de manque de logements abordables sur certains territoires. Dès 2007 il avait pointé les difficultés et formulé des propositions. Il les complète et les enrichit encore dans le présent rapport. Cette année, le Conseil économique social et environnemental a lui aussi remis un rapport. Peu de lois font l'objet d'un tel suivi, appuyé sur des données précises et des propositions partagées par les acteurs.

Il n'y a ni fatalité à ce que la loi Dalo ne soit pas partout respectée, ni automaticité à ce qu'elle le soit. Le Comité de suivi appelle l'État à une implication sans faille : il ne peut pas rester hors la loi.

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

Différentes pistes pour la mise en œuvre effective du DALO :

■ **Préconisation n°1 : Mobiliser le parc social existant**

La représentante de l'État, Hélène SAINTÉ MARIE, directrice de projet à la DHUP (Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), a notamment insisté sur la **reprise en main du contingent préfectoral** dans de nombreuses préfectures depuis la création du dalo. Le Ministère du Logement estime en effet que les préfets doivent utiliser la totalité des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi et il est demandé aux préfets d'exercer pleinement leurs prérogatives au profit des ménages dalo. Le contingent préfectoral s'élève à **25 % du parc social locatif** ayant fait l'objet d'un concours financier

de l'Etat, ce qui ne se limite pas aux logements ayant fait l'objet d'une convention APL, les concours financiers ayant pris diverses formes, bien avant la convention APL. De plus, les conditions d'exercice du droit en matière de contingent préfectoral passent par des conventions de réservation qui avaient bien souvent été oubliées.

■ **Préconisation n°2 : Mobiliser le parc privé dans le DALO**

Le parc locatif social et le contingent préfectoral sont insuffisants pour la mise en place du dalo, et il est nécessaire de recourir au parc privé si l'on veut arriver à une mise en œuvre effective de ce droit. C'est dans cet objectif qu'ont été définies les nouvelles orientations de l'Anah présentées par Dominique BRAYE, son président : améliorer la



Dominique BRAYE
Sénateur des Yvelines
Président de l'Anah

« Il y a plus de pauvres dans le parc privé que dans le parc social public : un million de propriétaires occupants et un million de locataires du parc privé sont pauvres, contre un million de locataires du parc public. »

lutte contre l'habitat indigne, aider les propriétaires occupants les plus modestes, orienter l'aide pour les propriétaires bailleurs vers les loyers maîtrisés et les logements dégradés. Réhabiliter le parc privé dégradé, c'est prévenir l'éviction de ses habitants vers des logements sociaux saturés ; c'est susciter un conventionnement en faveur d'un loyer maîtrisé en contrepartie d'aides aux propriétaires bailleurs privés. Les bailleurs privés en milieu rural et en zones tendues sont ainsi encouragés à entrer dans le parc privé " social ".

■ Préconisation n°3 : Accompagner vers et dans le logement

Une voie de progrès pour la mise en œuvre effective du DALO a été dégagée : l'accompagnement des ménages vers et dans le logement. En effet, pour lever l'un des freins à l'entrée dans le parc social, force est de constater que les ménages prioritaires ont souvent besoin d'être accompagnés. C'est pourquoi le Ministère préconise que les départements mettent en place un tel accompagnement, avec le cas échéant, un complément financé par l'État. A cet égard, Frédéric BIERRY, du conseil général du Bas-Rhin, a présenté l'engagement exemplaire de son département : les contingents réservataires de l'État, de la Communauté urbaine de Strasbourg et du Département ont été mis en commun ; un formulaire de demande unique avec gestion et suivi commun a été établi, ainsi qu'un référent unique pour chaque délégataire ; des mesures d'accompagnement renforcées ont été mises en place pour les ménages DALO pouvant aller jusqu'à trois heures et demi par semaine. Avec comme objectif de mettre en place un accompagnement vers le logement social dès la décision de la commission de médiation afin d'aider les ménages à respecter les règles de vie collective, à payer les loyers et à réaliser les démarches administratives.

■ Préconisation n°4 : Accélérer l'attribution des ménages DALO



Pierre CARLI

*Président du directoire du groupe
Logement Français*

« En définitive, contre toute attente, nous n'avons pas rencontré de difficultés dans le relogement des candidats DALO dans le parc social locatif. »

Pierre CARLI, président du groupe Logement Français, a présenté l'expérience réussie d'une action concertation entre bailleurs sociaux : sept organismes d'Ile-de-France ont conclu en 2010 une convention d'expérimentation en matière de relogement DALO. Cette expérimentation vise à améliorer les processus, à partager l'analyse des profils des publics et à harmoniser les pratiques de gestion des attributions concernant ces publics à l'échelle des huit départements franciliens. Les résultats en sont encourageants : le volume de relogements mensuels au titre du DALO est passé en Ile-de-France de 250 ménages en 2009 à plus de 380 sur le premier semestre 2010. La preuve est ainsi faite qu'il existe des voies pour améliorer l'accueil des publics relevant du DALO, sans renoncer pour autant aux objectifs d'équilibres sociaux.

■ Préconisation n°5 : Mobiliser l'épargne des ménages au bénéfice des bailleurs sociaux

Frédéric GOULET, président de l'association PULSE (Professionnels de l'Usufruit Locatif Social Evolutif), a présenté le rôle que peut remplir l'Usufruit Locatif Social dans la mise en œuvre du DALO : répondre à l'impératif d'augmenter l'offre de logements en mobilisant l'épargne long terme des ménages pour participer à l'effort de production de logements. L'usufruit des logements construits étant cédé temporairement (sur des durées de 15 à 17 ans) à des Organismes de Logement Sociaux. L'avantage d'un tel dispositif est de ne solliciter ni les fonds propres des collectivités locales ni ceux des bailleurs sociaux, permettant ainsi de dépasser les limites financières que rencontre la construction de logements sociaux ; il accroît l'offre de logements accessibles. Les collectivités locales qui recourent à l'ULS sont actuellement au nombre d'une soixantaine en France.



Frédéric GOULET

Président de PULSE

(Professionnels de l'Usufruit Locatif Social Evolutif)

« La vocation de l'Usufruit Locatif Social est de permettre aux bailleurs et aux collectivités d'accroître immédiatement leur offre locative sans mobiliser leurs ressources financières. »

■ Préconisation n°6 : Régionaliser la politique du logement

Stéphane BUFFETAUT, président de la FROILIF, a enfin présenté les risques pesant actuellement sur l'Action Logement avec la nouvelle obligation pesant sur elle de rendre disponible 25 % de son parc pour les personnes bénéficiaires du DALO. Action Logement a en effet pour mission première de loger les salariés des entreprises et, depuis la crise, elle loge un nombre croissant de salariés pauvres. L'application du DALO risque de la conduire à terme à ne plus être en mesure de loger notre clientèle initiale et, paradoxalement à la faire tomber dans le DALO. En Ile-de-France, il rejoint le vœu émis par le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable : il conviendrait de passer d'un schéma départemental à un schéma régional de l'offre de logements, ce qui permettrait d'avoir une vision plus globale des candidats, de la demande et du parc.

Stéphane BUFFETAUT
Président de la FROILIF

« Action Logement pense qu'il conviendrait de passer d'un schéma départemental à un schéma régional de gestion du dalo ; ceci permettrait d'avoir une vision plus globale des candidats, de la demande et du parc. »



■ **Benoist APPARU**

Secrétaire d'État chargé du Logement

La politique sociale de logement que nous menons est désormais orientée vers la réalisation de trois objectifs : la prévention, la mobilisation de l'offre de logements existants et son développement.

En matière de prévention, nous devons lutter contre l'habitat indigne. En effet, 21 % des recours concernent des habitats insalubres. Je souhaite que la lutte contre l'habitat indigne soit la priorité de l'Anah afin de passer de 15 000 à 23 000 dossiers traités par an.

En matière de mobilisation de l'offre de logements existants, il nous faut revoir les attributions : alors que 330 000 ménages entrent chaque année dans le parc social, il n'est pas normal que nous ne trouvions pas de places pour les 20 000 ménages reconnus prioritaires chaque année. L'évidence s'impose : nous devons mieux gérer les contingents existants. Nous devons également travailler sur le taux de rotation dans le parc social. Cette question est fondamentale. Au niveau national, le passage de ce taux de 10 % à 15 % permettrait d'offrir 200 000 logements par an, alors que nous n'en produisons que 120 000 par an. Chaque point gagné en la matière représente 40 000 logements sociaux de plus par an à offrir aux publics prioritaires.

Avec la prévention et la mobilisation du parc actuel, il nous faut développer le parc de logements sociaux. S'agissant de l'hébergement, 150 millions d'euros sont consacrés depuis 2008 à la rénovation et à la création des centres d'hébergements avec 11 000 places nouvelles (rénovées ou construites) en trois ans. En 2009 et en 2010, nous aurons atteint la production de 120 000 logements sociaux par an, ce qui constitue un record depuis dix ans. Pour l'année 2011, nous souhaitons maintenir l'objectif de 120 000 logements sociaux financés. Outre la production de logements sociaux nouveaux, nous devons travailler sur le parc existant. Seront expérimentées en Ile-de-France des opérations de sous-location dans le parc existant. L'Anah nous aide également à réorienter des logements du parc privé vers le locatif social.

Cette longue liste de dispositifs a pour objectif de vous montrer que nous avons la nécessité de mobiliser une multitude d'outils à notre disposition pour répondre aux objectifs de la loi DALO. Nous sommes parvenus à doubler le nombre de relogements grâce à la mobilisation du contingent préfectoral, ce qui démontre qu'outre la production de logements sociaux et très sociaux, nous pouvons mobiliser d'autres outils.



■ Brigitte PHEMOLANT

Présidente de la 3^{ème} Chambre du tribunal administratif de Versailles

Aspects juridictionnels et jurisprudentiels du DALO

86 % des recours sont enregistrés en région Ile-de-France et principalement sur le ressort du tribunal administratif de Paris. Il existe plusieurs cas de recours :

1. Les recours contre les décisions des commissions de médiation

- 1.1.** *Le cas le plus fréquent est celui des personnes dont la demande a été rejetée par la commission et qui saisissent le tribunal administratif pour faire reconnaître l'urgence de leur situation. Dans la plupart des cas, les personnes ne se font pas assister d'un avocat.*
- 1.2.** *Le Conseil d'État a également reconnu le droit pour les préfets de saisir le tribunal administratif dans les mêmes conditions que les requérants mais cette fois contre les décisions positives des commissions de médiation.*

Ces recours montrent que souvent, les commissions formulent des motivations de refus stéréotypées et effectuent une catégorisation de refus systématiques, ce qui conduit à de nombreuses annulations et à un renvoi des intéressés devant les commissions pour un réexamen de leur situation. Parfois, le tribunal adresse une injonction pour que la commission reconnaisse le caractère prioritaire du dossier du candidat.

2. Les recours pour ordonner aux préfets de reloger des demandeurs prioritaires

A l'expiration du délai de relogement, les personnes reconnues prioritaires mais qui n'ont reçu aucune proposition de logement peuvent saisir le juge pour obtenir une injonction à l'adresse du préfet assortie éventuellement d'une astreinte. A ce stade de recours, il est trop tard pour contester la décision de la commission.

- 2.1. L'injonction.** *Le juge doit constater l'absence de relogement ou d'hébergement effectif et ne peut pas se contenter de simples propositions, même s'il en tiendra compte pour fixer le montant de l'astreinte. Le juge doit ensuite réévaluer l'urgence de la situation de la personne. Le Conseil d'État a estimé qu'il appartenait au préfet d'apporter la preuve qu'il n'y a pas d'urgence. Or dans la plupart des cas, le préfet reste muet alors que le juge estime qu'il y a urgence.*
- 2.2. Le montant de l'astreinte** *a donné lieu à une décision du Conseil d'État. En effet, la loi du 25 mars 2009 précise que le montant de l'astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement adapté au demandeur proposé par la commission de médiation. Le Conseil d'État estime que le juge est libre de moduler le montant de l'astreinte pour tenir compte des situations particulières mais qu'il ne peut s'écarter des bases fixées par la loi de manière disproportionnée. Il a ainsi estimé qu'une astreinte équivalente au coût de construction d'un logement neuf était excessive. Le tribunal administratif de Paris a rendu le 4 novembre 2010 les premiers jugements reposant sur cette interprétation en fixant une astreinte mensuelle de 1 500 euros pour une famille de quatre enfants, attendant un logement depuis 2002, vivant dans une pièce de 14m² et acceptant un large choix de communes pour être relogée. L'astreinte n'est pas directement versée au requérant mais à un fonds qui aide les organismes de logements sociaux à construire de nouveaux logements. Lors de la liquidation de l'astreinte, qui intervient soit à l'initiative du requérant soit à l'initiative du juge, la situation réelle de la personne sera prise en compte ainsi que les diligences accomplies par l'État. Le juge peut liquider plusieurs fois l'astreinte tant que la situation de la personne n'a pas évolué. Enfin, si l'astreinte n'est pas versée au requérant, ce dernier peut obtenir une compensation indemnitaire, dont le montant risque d'être important.*

■ Les chiffres du DALO depuis le 1^{er} janvier 2008

Ensemble des recours logement à fin septembre 2010 (33 mois)

Recours :

recours déposés	176 223
recours avec décision	130 061
% recours avec décision / recours déposés	73,8%

Décisions de la commission :

sans objet : solution trouvée avant commission	10 443
sans objet : autres motifs (décès, départ territoire,...)	1 409
réorientation vers hébergement	3 132

Recours classés	9,1%
------------------------	-------------

favorables	52 218
-------------------	---------------

% décisions favorables / recours avec décision	42,6%
---	--------------

rejets	62 869
---------------	---------------

% rejets / recours avec décision	48,3%
---	--------------

Mise en œuvre des décisions

logés indépendamment de la décision favorable de la commission	908
--	-----

désignation préfet à bailleur	32 941
-------------------------------	--------

offre bailleur au bénéficiaire	25 064
--------------------------------	--------

offres refusées par bénéficiaires	4 699
-----------------------------------	-------

bénéficiaires logés suite à offre	18 967
--	---------------

Total des personnes logées	30 308
-----------------------------------	---------------

% de personnes logées / décisions fav. + sans objet - refus	52,3%
--	--------------

Ensemble des recours hébergement à fin septembre 2010 (33 mois)

Recours :

recours déposés	18 469
recours avec décision	15 009
% recours avec décision / recours déposés	81,3%

Décisions de la commission :

sans objet : solution trouvée avant commission	950
--	-----

sans objet : autres motifs (décès, départ territoire,...)	335
---	-----

Recours classés	8,6%
------------------------	-------------

favorables	6 460
-------------------	--------------

% décisions favorables / recours avec décision	43,0%
---	--------------

rejets	7 264
---------------	--------------

% rejets / recours avec décision	48,4%
---	--------------

Pour mémoire : recours logement réorientés vers hébergement	3 132
---	-------

Mise en œuvre des décisions

offres d'accueil	6 198
------------------	-------

offres refusées par bénéficiaires	2 084
-----------------------------------	-------

bénéficiaires hébergés suite à offre	2 388
---	--------------

Total des personnes hébergées	3 338
--------------------------------------	--------------

% de personnes hébergées / décisions fav. + réorientation + sans objet - refus	39,5%
---	--------------

A fin septembre 2010, 52 000 ménages ayant demandé un logement avaient reçu un avis favorable, 25.000 avaient reçu une offre et 19.000 s'étaient vu attribuer un logement. Bien que ces chiffres soient insatisfaisants, ils constituent une progression par rapport à la situation passée. Depuis le début de l'année 2010, 15.000 ménages ont reçu un avis favorables et 8.000 d'entre eux ont pu être relogés. Néanmoins, nous sommes encore loin d'être en mesure de gérer le flux nouveau de ménages en situation de DALO.