

L'EFFECTIVITE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Mission d'évaluation dans 14 départements

Alpes-Maritimes (06), Bouches-du-Rhône (13), Haute-Garonne (31), Oise (60), Paris (75), Seine-et-Marne (77), Yvelines (78), Var (83), Essonne (91), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94), Val-d'Oise (95), Guyane (973)

RAPPORT DE MADAME MARIE-ARLETTE CARLOTTI,
PRESIDENTE DU HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES
DEFAVORISEES ET DU COMITE DE SUIVI DE LA LOI DALO

A

MADAME EMMANUELLE COSSE, MINISTRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT
DURABLE

En février 2016, Madame Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable a confié à Marie-Arlette Carlotti, présidente du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) et du Comité de suivi Dalo, une mission visant à identifier les moyens de renforcer l'effectivité du droit au logement opposable. L'objectif de cette mission est d'obtenir une vision d'ensemble du fonctionnement des commissions de médiation, ainsi que de dresser le bilan de l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo; en particulier à travers l'utilisation du contingent préfectoral. En effet, sur la base du rapport du Comité de suivi *Le Bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014*, la ministre du Logement constate : « Ces résultats (80 000 ménages relogés depuis l'instauration de la loi)¹ sont satisfaisants et nous pouvons collectivement, nous en féliciter. Mais cela ne permet toujours pas de reloger les ménages reconnus prioritaires de l'année en cours : le nombre de ménages restant à reloger progresse chaque année et atteint près de 60 000 ménages en 2014 »². La présidente du HCLPD a donc été chargée de se rendre dans les départements les plus concernés par des difficultés de relogement des ménages prioritaires et urgents.

De mai à juillet 2016 le HCLPD s'est déplacé dans les treize départements métropolitains comportant plus de 250 ménages à reloger³ : Alpes-Maritimes (06), Bouches-du-Rhône (13), Haute-Garonne (31), Oise (60), Paris (75), Seine-et-Marne (77), Yvelines (78), Var (83), Essonne (91), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94), Val-d'Oise (95). Par manque de moyens, le HCLPD n'a pas effectué de déplacement en Guyane (973), département qui compte lui aussi plus de 250 ménages à reloger. Ces déplacements, de un à trois jours, ont permis d'échanger avec les services logement et hébergement de chacun de ces départements, les présidents et membres de commission de médiation, les prestataires assurant l'instruction des dossiers, les bailleurs et les associations. Grâce à cette diversité d'acteurs et de positionnements, le HCLPD a pu identifier les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du Dalo, afin de porter des propositions d'amélioration.

Nota : Conformément à la lettre de mission, le HCLPD s'est exclusivement concentré sur la procédure Dalo (logement), le recours Daho (hébergement) ayant déjà fait l'objet d'un rapport récent du Comité de suivi⁴.

¹ 102 297 ménages relogés au 31/12/2015

² Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, « Lettre de mission du 15 février 2015 au HCLPD », 15 février 2016.

³ Extraction réalisée selon le nombre de ménages reconnus prioritaires et urgents restant à reloger hors délais entre 2008 et 2015.

⁴ Comité de suivi de la loi Dalo, « Le droit à l'hébergement opposable en péril », 2015.

SOMMAIRE

VOLET 1 : LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE DU 5 MARS 2007 A AUJOURD'HUI

CHAPITRE I : L'EMERGENCE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	5
1. DU DROIT AU LOGEMENT AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	6
2. LA MOBILISATION ASSOCIATIVE ET LA RECONNAISSANCE DU POLITIQUE	7
3. LES TENTES DU CANAL SAINT-MARTIN : UN ELECTROCHOC POUR L'OPINION PUBLIQUE	8
4. LE TEMPS DE LA DECISION	8
CHAPITRE II : BILAN DE LA LOI DALO 10 ANS APRES SA PROMULGATION	13
1. LES AVANCEES PERMISES PAR LA LOI DALO	13
2. LES OBSTACLES ACTUELS A L'EFFECTIVITE DU DALO	14
3. LE DALO AUJOURD'HUI; UNE DIVERSITE D'ACTEURS ET DES INTERETS DIVERGENTS	24

VOLET 2 : LE BILAN DU DALO DANS LES 14 DEPARTEMENTS ETUDIES

CHAPITRE I : L'ACCES AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	27
1. LE DEPOT D'UN RECOURS DALO	27
1.1 UN FAIBLE NOMBRE DE RECOURS AU REGARD DES MENAGES POTENTIELLEMENT CONCERNES	27
1.2 L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT ASSURES PAR LE MILIEU ASSOCIATIF	27
2. LA COMMISSION DE MEDIATION	28
2.1 UNE FORME JURIDIQUE SINGULIERE	28
2.2 COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT	30
2.3 LES COMED, UN LABORATOIRE D'INNOVATIONS	33
CHAPITRE II : LA RECONNAISSANCE AU TITRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	36
1. LA RECEVABILITE DU RECOURS	36
2. LE CONTEXTE DE L'INSTRUCTION	38
2.1 LES CRITERES INFORMELS	38
3. LE REQUERANT FACE AUX CRITERES ET A LA CARACTERISATION DE L'URGENCE	40
3.1 DEPOURVU DE LOGEMENT	40
3.2 DEPOURVU DE LOGEMENT, HEBERGE CHEZ UN TIERS	43
3.3 MENACE D'EXPULSION SANS RELOGEMENT	45

3.4 SORTANTS DE CENTRES D'HEBERGEMENT, DE LOGEMENT DE TRANSITION OU DE LOGEMENT-FOYER	49
3.4 LOCAUX IMPROPRES A L'HABITATION OU PRESENTANT UN CARACTERE INSALUBRE OU DANGEREUX	51
3.6 LOGEMENT INDECENT AVEC MINEUR OU HANDICAPE A CHARGE.	55
3.7 SUR-OCCUPATION AVEC MINEUR OU HANDICAPE A CHARGE	57
3.8 DELAI ANORMALEMENT LONG	62
CHAPITRE 3: L'ACCES AU LOGEMENT DES MENAGES PRIORITAIRES ET URGENTS	64
1. L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX ACCESSIBLES : APPROCHE GENERALE	64
1.1 UNE PRODUCTION INSUFFISANTE DE LOGEMENTS SOCIAUX	65
1.2 DES NIVEAUX DE LOYERS PRATIQUES NE CORRESPONDANT PAS A LA DEMANDE	66
1.3 UNE CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE DU PARC SOCIAL ACCESSIBLES AUX PLUS FAIBLES REVENUS	66
2. LES TROIS VOIES D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL POUR LES MENAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO	67
2.1 LE CONTINGENT PREFECTORAL	67
2.2 LE CONTINGENT D'ACTION LOGEMENT	67
2.3 L'ACCES AU LOGEMENT DANS LE PARC PRIVE	68
3. LES DIFFERENTS MODES DE GESTION DU CONTINGENT PREFECTORAL	69
3.1 GESTION EN STOCK DIRECTE	69
3.2 GESTION « EN STOCK » DELEGUEE AU BAILLEUR SOCIAL	69
3.3 GESTION EN FLUX DELEGUEE	69
3.4 DELEGATION DU CONTINGENT AUX COMMUNES	71
4. LE BILAN DE L'IDENTIFICATION DES RESERVATIONS DE L'ÉTAT DANS LES 14 DEPARTEMENTS	73
5. LES PROPOSITIONS D'ATTRIBUTION DE LOGEMENT DU CONTINGENT PREFECTORAL	77
5.1 SYPLO : L'OUTIL DE COORDINATION DES ACTEURS	78
5.2 DES MENAGES RECONNUS DALO SANS DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL	79
5.3 L'ENJEU DE L'ACTUALISATION DE LA SITUATION DU DEMANDEUR DANS LE SNE	80
5.4 LE PARADOXE DE L'APPLICATION DU DECRET SUR LA DEFINITION D'UN « LOGEMENT ADAPTE »	81
5.5 LES LOGEMENTS VACANTS NON ATTRIBUES	82
6. LE PASSAGE EN COMMISSION D'ATTRIBUTION DE LOGEMENT	86
6.1 LA PRISE DE CONTACT AVEC LE DEMANDEUR	86
6.2 EXAMEN DES DOSSIERS ET DECISION DE LA CAL	86
6.3 LES DECISIONS DE REFUS OU REJET DES COMMISSIONS D'ATTRIBUTION	87
6.4 LES ARRETES DE SUBSTITUTION POUR L'ATTRIBUTION DE LOGEMENT	92
7. LIMITER LES REFUS PAR LE DEMANDEUR DE PROPOSITION DE LOGEMENT	95
7.1 LES CONSEQUENCES DU REFUS DU DEMANDEUR	95
7.2 LE PRESUPPOSE INITIAL: UNE LIBERTE DE CHOIX LIMITEE	96
7.3 UN CHANGEMENT BRUTAL DE TEMPORALITE OBLIGEANT A DECIDER AU PLUS VITE	97
7.4 ACCEPTER UN CHEZ-SOI A L'AVEUGLE : CES MENAGES PRIORITAIRES NE POUVANT VISITER LEUR FUTUR LOGEMENT	99
8. LE BILAN CHIFFRE DES ATTRIBUTIONS SUR LE CONTINGENT PREFECTORAL DANS LES 14 DEPARTEMENTS	103
8.1 UNE PART IMPORTANTE D'ATTRIBUTION A DES MENAGES NON PRIORITAIRES	103

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MENAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO LOGES SUITE A OFFRE DE 2008 A 2015	14
GRAPHIQUE 2 : REPARTITION DU TOTAL DES MENAGES RECONNUS DALO EN ATTENTE DE LOGEMENT DANS LES 14 DEPARTEMENTS (FILE ACTIVE SYPLO)	16
GRAPHIQUE 3 : ÉVOLUTION DU TAUX DE DECISIONS FAVORABLES DE 2008 A 2015 DANS LES 14 DEPARTEMENTS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
GRAPHIQUE 4 : NOMBRE ANNUEL DE MENAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO ENTRE 2008 ET 2015	22
GRAPHIQUE 5 : COMPARAISON DU NOMBRE DE DECISIONS DE JUSTICE PRONONÇANT L'EXPULSION EN 2014 ET DU NOMBRE DE RECONNUS DALO AU MOTIF "MENACE D'EXPULSION SANS RELOGEMENT" EN 2014	46
GRAPHIQUE 6 : COMPARAISON DU NOMBRE DE LOGEMENTS PRIVES CONSIDERES INDIGNES ET DU NOMBRE DE RECONNUS DALO A CE MOTIF EN 2014	52
GRAPHIQUE 7 : NOMBRE DE MENAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO RESTANT A RELOGER (FILE ACTIVE SYPLO)	64
GRAPHIQUE 8 : BILAN DE L'IDENTIFICATION DES RESERVATIONS DE L'ÉTAT DANS LE RPLS ET DANS SYPLO	74
GRAPHIQUE 9 : TOTAL DES MENAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO RESTANT A RELOGER DANS LES 14 DEPARTEMENTS SELON COMDALO ET SYPLO	79
GRAPHIQUE 10 : PART DES LOGEMENTS VACANTS DU CONTINGENT PRÉFECTORAL N'AYANT PAS ÉTÉ ATTRIBUÉS EN 2014	82
GRAPHIQUE 11 : TAUX DE REFUS CAL À DES MÉNAGES DALO EN ÎLE-DE-FRANCE	87
GRAPHIQUE 13 : REPARTITION DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS DU CONTINGENT PRÉFECTORAL EN 2014 (TOTAL DES 14 DEPARTEMENTS)	103
GRAPHIQUE 14 : REPARTITION DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS DU CONTINGENT PRÉFECTORAL EN 2014 .	104
GRAPHIQUE 15 : PART DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT A DES MENAGES DALO CHEZ LES PRINCIPAUX BAILLEURS D'ÎLE-DE-FRANCE	106

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : CLASSEMENT DECROISSANT DES TAUX DE DECISIONS FAVORABLES DANS LES 14 DEPARTEMENTS ETUDIES	21
TABLEAU 2 : BILAN DES LOGEMENTS DU CONTINGENT PRÉFECTORAL NON REPERTORIES DANS SYPLO	76

VOLET 1 : LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE DU 5 MARS 2007 A AUJOURD'HUI

CHAPITRE I : L'EMERGENCE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Le 5 mars 2007, le droit au logement se pare d'un adjectif nouveau : le droit au logement devient opposable. En effet, la loi Dalo du 5 mars 2007⁵ marque le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultat. Ainsi, la France est, avec l'Ecosse, l'un des seuls pays Européens à engager la responsabilité de l'Etat en cas d'échec de sa politique d'attribution de logements aux personnes reconnues prioritaires. La loi fixe 6 critères et crée des commissions départementales de médiation chargées, au vu de ces critères, de reconnaître le caractère prioritaire et urgent du requérant à reloger d'urgence par l'Etat. En vertu du caractère opposable de cette obligation, le juge saisi par le requérant peut désormais ordonner au préfet, sous astreinte financière, d'attribuer un logement au requérant. Au delà d'une obligation de résultat, la loi Dalo a également été pensée comme un révélateur des dysfonctionnements du droit commun. Cette loi a permis d'éclairer les besoins et les situations de mal-logement en les chiffrant, afin de participer au pilotage des politiques publiques. La carte des recours Dalo devient alors un indicateur territorial de la localisation du mal-logement. La répartition des recours a ainsi permis de faire émerger de profondes inégalités territoriales, puisque 75% des recours se polarisent sur l'Île-de-France.

La loi Dalo et ses avancées sont le produit d'années de débats et de maturation sur la manière de donner une forme effective au droit au logement. C'est aussi l'histoire d'une rencontre entre une lutte sociale arrivée à maturité, une occasion politique et un coup d'éclat dans l'opinion publique. En inspirant la loi du 5 mars 2007, les initiateurs du Dalo ont inscrit ce droit dans la loi, les juges et le contexte se chargeant, eux, d'orienter son application. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, qui a consacré plusieurs rapports à l'émergence de ce droit, souhaite aujourd'hui réaliser le bilan de près de 10 ans d'application du Dalo dans 14 départements en tension, et déterminer les marges de progression à conquérir. Il s'agit également de comparer la mise en application du droit au logement opposable au regard de l'esprit de la loi, tel que ses initiateurs l'avaient pensé. Il est donc nécessaire en 2016 de se replonger dans l'esprit de ce droit, et dans les débats qui l'ont modelé, afin d'éclairer la situation actuelle à la lumière des intentions d'hier.

⁵ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, 2007-290, 2007.

LES GRANDES ETAPES DU DALO

- Loi Quilliot du 22 juin 1982
- Loi Mermaz du 6 juillet 1989
- Loi Besson du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
- Décision n°94-359 du 19 janvier 1995 du Conseil constitutionnel
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 prévoyant l'attribution de 25% des attributions d'Action logement aux publics prioritaires et urgents et aux ménages sortant d'hébergement¹
- Circulaire du 26 octobre 2012 prescrivant de procéder au relogement des ménages déclarés prioritaires Dalo et menacés d'expulsion avant toute mesure d'expulsion forcée
- Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur)
- Instruction du gouvernement du 6 février 2015 relative au plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du Dalo

1. Du droit au logement au droit au logement opposable

Le droit au logement est tout d'abord évoqué dans les 10^e et 11^e alinéas du préambule de la Constitution :

“10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.”

“11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.”

Ce sont avant tout les différents textes législatifs de la fin du XX^e siècle qui s'attacheront à définir le droit au logement et à l'inscrire dans la loi. Le 22 juin 1982, la loi Quilliot dispose que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* »⁶, et c'est en 1990 que la loi Besson affirme que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* »⁷. Cependant, la valeur constitutionnelle du droit au logement n'est toujours pas affirmée, et c'est la décision du 19 janvier 1995 du Conseil constitutionnel qui consacrera ce

⁶ Loi n°82-526 du 22 juin 1982 dite Quilliot relative aux droits et obligations des locataires et bailleurs, 82-526, 1982.

⁷ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, s. d., consulté le 31 août 2016.

droit fondamental en considérant que « *la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle* »⁸. Le droit au logement reste cependant un objectif vague, puisque les critères de son respect ne sont pas définis. En pensant un droit au logement **opposable**, l'objectif est de fixer concrètement la nature du droit au logement. Cette définition passe par la création d'un certain nombre de critères instituant les cas de son non-respect. L'opposabilité, en permettant de faire « *valoir contre autrui* », contraint la puissance publique à une obligation de résultat.

Ce projet d'évolution du droit au logement est porté initialement par le HCLPD à travers Paul Bouchet (président d'ATD Quart-Monde et membre du HCLPD) et largement soutenu par le Conseil Economique et Social (CES) dont l'avis découle du rapport *L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous*.⁹ Pour ces penseurs du Dalo, le droit est un élément non statique, se formant et se réformant selon les différentes évolutions sociales. A travers ses rapports annuels, le HCLPD défend alors cette vision évolutive. Ce nouveau droit s'inspire du modèle écossais. Le *Homeless Act* y a été voté en 2003, ce qui ouvre pour la première fois la voie vers la reconnaissance d'un droit au logement opposable dans un pays européen. Le Haut Comité rencontre à l'époque la *Scottish Federation of Housing Associations* et la *Homeless Task Force* et étudie en détails ce modèle innovant.

L'enjeu central de l'évolution du droit au logement porte sur l'approche à choisir pour coordonner la sphère juridique et la sphère sociale. Est-il plus bénéfique d'attendre que le contexte social et politique progresse sur la question du logement pour ainsi installer le droit au logement dans un environnement favorable ? La sphère juridique doit-elle anticiper le contexte social ? Les porteurs du Dalo, en tant que juristes positivistes, défendront l'idée que la loi doit être porteuse de changement. Elle donne les principes fondamentaux, et son application sera ensuite guidée par la pratique et la jurisprudence. Cette vision très dynamique du droit donne ainsi un grand poids aux juges et à leur pouvoir d'interprétation. Elle implique également la nécessité d'une instance de suivi et d'évaluation nationale. Pensée comme élément producteur de changement, la loi Dalo n'a pas attendu d'être la conséquence d'une évolution sociétale. Nous revenons ici sur l'histoire de cette loi, et sur les événements qui ont permis sa promulgation.

2. La mobilisation associative et la reconnaissance du politique

En 2003, les associations œuvrant pour le droit au logement constituent une plate-forme pour le droit au logement opposable. Elles dénoncent l'exclusion d'une part de la population à l'accès aux droits fondamentaux, et l'échec des politiques publiques à résoudre les problématiques de logement. La vision de la plate-forme correspond à celle défendue par le HCLPD. Ils travaillent conjointement, défendant d'une même voix la nécessité de faire évoluer le droit.

Malgré toutes les interpellations de la société civile et du milieu associatif aux politiques, c'est seulement 50 ans après l'appel de l'Abbé Pierre que le Dalo apparaît sur l'agenda gouvernemental. En 2004, des députés de différentes couleurs politiques déposent des amendements instaurant l'opposabilité du droit au

⁸ *Décision no 94-359 DC du 19 janvier 1995, s. d.*

⁹ Didier Robert, « *L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous* », Juin 2003

logement. Ils seront dans un premier temps rejetés. Le HCLPD, devant la nécessité d'insuffler un changement, établit une feuille de route avec un calendrier prévoyant une loi dans les 6 ans. En 2004, le projet de loi *Habitat pour tous* du gouvernement est censé porter les gènes de l'opposabilité, mais sans toutefois la moindre référence à un recours juridictionnel. Il ne s'agit, en réalité, que de changements des mécanismes de priorisation des demandes de logement social permettant aux commissions de médiation de saisir le préfet.

En 2006, le Premier ministre commence à porter attention au projet de droit au logement opposable, et annonce son intention de lancer des expérimentations dans les collectivités locales volontaires. Le Haut Comité est ainsi chargé de discuter les modalités concrètes de mise en œuvre et lance une concertation nationale sur l'opposabilité regroupant plus de cinquante acteurs de tout horizon. Si le Haut Comité et la plate-forme associative œuvrent pour former un consensus, les débats sont vifs et les contradictions subsistent. Ces points de discordance concernent à la fois la détermination de l'autorité politique responsable, les modalités de recours, et les contingents à mobiliser. L'opposabilité pose aussi question, notamment aux yeux de l'USH (Union sociale pour l'Habitat) souhaitant que la responsabilité politique soit confiée aux intercommunalités, n'engageant la responsabilité de l'État qu'en dernier recours.

3. Les tentes du canal Saint Martin : un électrochoc pour l'opinion publique

Alors que l'opposabilité du droit au logement entre à petits pas dans le débat public, un événement vient placer le Dalo au cœur des enjeux politiques. Le 16 décembre 2006, les Enfants de Don Quichotte installent des centaines de tentes le long du Canal Saint-Martin pour rendre visible le mal-logement. Le mouvement porte une charte fédérant différentes associations du mal-logement autour de propositions communes. Parmi elles, la mise en place de l'opposabilité du droit au logement. Portée par un leader charismatique, médiatisée de toute part, cette mobilisation en pleine campagne présidentielle a l'effet d'un électrochoc.

4. Le temps de la décision

Le 31 décembre 2006, les vœux présidentiels de Jacques Chirac annoncent la nécessité de mettre en place le droit au logement opposable. Le processus décisionnel s'engage, à une vitesse éclair. Jean-Louis Borloo, ministre de la Cohésion sociale lance, dès le 2 janvier 2007, une consultation des associations pour élaborer le projet de loi. Le 8 janvier, le relevé des décisions du ministère annonce différentes mesures. Elles concernent l'augmentation de l'offre de logement social, de nouvelles dispositions d'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence, et la mise en place d'un droit au logement opposable. Le second projet de loi présenté le 15 janvier est jugé satisfaisant par l'ensemble des associations signataires de la charte, les Enfants de Don Quichotte et le Haut Comité. Le HCLPD publie cependant un avis, rappelant la nécessité de créer un « Comité de suivi du

Dalo »¹⁰, sujet sur lequel le gouvernement avait initialement des réserves. Il obtiendra la création de ce comité, mais ne parviendra pas à faire adopter ses propositions législatives et réglementaires sur la responsabilité des collectivités territoriales. Après de longs débats, la loi Dalo du 5 mars 2007 dispose finalement que la responsabilité du droit au logement soit portée uniquement sur l'Etat. A travers le recours amiable, il honore le manquement au « droit au logement » qui est sous sa responsabilité et, à travers le recours contentieux, il doit répondre à l'obligation de proposition de logement lui incombant. Le projet de loi est voté le 1^{er} février par le Sénat et le 22 février par l'Assemblée nationale. **Le 5 mars 2007 marquera la date d'adoption de la loi Dalo ; un tournant historique voté à l'unanimité.**

LA PROCEDURE DALO

■ Les personnes concernées par le droit au logement opposable

Pour déposer un recours au titre du droit au logement opposable, le requérant doit résider sur le territoire français de façon régulière et ce, sans condition d'ancienneté de son titre de séjour, ne pas être en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir, être de « bonne foi » et répondre aux conditions d'accès à un logement social. La loi Dalo permet aussi la voie de recours « Daho » (droit à l'hébergement opposable) mais qui n'est pas traitée dans ce rapport. Pour le recours Daho, il n'y a pas de conditions de séjour.

Les publics susceptibles d'être reconnus au titre du droit au logement opposable doivent répondre à un ou plusieurs des 7 critères suivants :

☐ Être sans domicile

☐ Être menacé d'expulsion sans relogement

☐ Être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de 18 mois

☐ Être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

☐ Être logé dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...) ; à condition d'avoir à charge un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap

☐ Être logé dans un logement dont la surface habitable n'est pas supérieure ou égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour 8

¹⁰ « Avis du HCLPD sur le texte du projet de loi « instituant le droit au logement opposable », présenté le 17 janvier 2007 au Conseil des ministres

personnes et plus, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap

☐ Être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long (délai qui varie d'un département à un autre) sans avoir reçu de proposition adaptée aux besoins

La procédure de recours implique que le demandeur ait fait des démarches préalables pour accéder ou se maintenir dans un logement adapté à ses besoins. La principale démarche consiste à avoir déposé une demande de logement social. Le décret du 11 février 2014 prévoit que le dépôt d'une demande de logement social attesté par le numéro unique est un préalable nécessaire au dépôt d'un recours Dalo, sauf en cas de situation exceptionnelle justifiée par le requérant.

■ La procédure de reconnaissance au titre du Dalo

Pour être reconnu au titre du Dalo ou du Daho, il faut saisir la commission de médiation (Comed) du département du requérant. La saisine de la commission de médiation s'effectue grâce au formulaire CERFA n°15036*01 pour une demande de logement (recours Dalo). Le formulaire doit être accompagné des pièces justificatives mentionnées dans la notice d'accompagnement. À réception de la demande, un accusé de réception est transmis au requérant.

■ Instruction de la demande et types de décision

Les délais d'instruction des commissions de médiation sont de 3 mois pour une demande de logement au titre du Dalo dans les départements métropolitains et de 6 mois à titre dérogatoire dans les départements d'outre-mer. La commission évalue deux éléments : le caractère **prioritaire** de la demande, ainsi que l'**urgence** à procéder au relogement du requérant. Sans l'existence de ces deux enjeux, la Comed ne pourra reconnaître le ménage prioritaire et urgent. La commission de médiation peut prendre 5 types de décision :

☐ Reconnaissance au titre du Dalo

La décision indique qu'en cas de refus d'une proposition de logement ou d'hébergement adaptée, le requérant peut perdre le bénéfice de la décision le reconnaissant au titre du droit au logement opposable.

☐ Refus de reconnaissance au titre du Dalo

La commission doit motiver sa décision. Le requérant dispose alors de la possibilité de contester la décision à travers le dépôt d'un recours gracieux ou contentieux pour excès de pouvoir.

☐ Réorientation d'un recours Dalo vers un Daho

La commission peut estimer qu'une proposition de logement n'est pas adaptée à la situation du requérant et l'orienter vers une proposition d'hébergement ou assimilé. La situation financière du requérant ne peut pas justifier cette réorientation.

☐ Réorientation d'un recours Daho vers un Dalo

La commission peut estimer qu'une proposition d'hébergement n'est pas adaptée à la situation du requérant et l'orienter vers une proposition de logement

❑ Sans objet

La commission peut qualifier le recours de « sans objet », lorsque le requérant a trouvé une solution de logement/hébergement avant le passage en commission, ou lorsqu'il n'y a plus lieu de statuer : départ du territoire, décès, etc

■ L'accès au logement ou l'accès à l'hébergement des personnes reconnues au titre du dalo

Le préfet dispose d'un délai de 3 mois à compter de la décision de la commission de médiation pour faire une proposition de logement au requérant. Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, ce délai est porté à 6 mois à titre dérogatoire dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération de plus de 300 000 habitants, et dans les départements d'outre-mer. Le préfet propose un logement adapté aux besoins et aux capacités du requérant et désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande.

■ Les différents recours en cas de contestation de la décision de la Comed ou de non-obtention d'un logement

En cas de refus de la commission de médiation de reconnaître la personne au titre du Dalo :

❑ Le recours gracieux devant la Comed

En cas de contestation du refus d'une commission de médiation, le requérant dispose de la possibilité de déposer un recours gracieux. Celui-ci prend la forme d'un courrier signé par le requérant en recommandé auprès du président de la commission de médiation, exposant des arguments allant à l'encontre du motif de rejet. Il doit être envoyé dans les deux mois à compter de la notification de rejet de la commission de médiation.

❑ Le recours contentieux « en annulation » ou « pour excès de pouvoir » au tribunal administratif. Dans le cas où le recours gracieux aboutit à un deuxième rejet, ou en l'absence de recours gracieux, il est possible de contester la décision auprès du tribunal administratif. Le délai de dépôt d'un tel recours est de 2 mois à partir de la notification de rejet du recours gracieux ou de la décision de la commission de médiation.

En cas de nonaccès à un logement ou un hébergement dans les délais légaux après la reconnaissance du requérant au titre du Dalo

❑ Le recours contentieux « Injonction »

Le recours est ouvert si, étant reconnu prioritaire pour être logé ou hébergé d'urgence, le requérant n'a pas reçu, dans les délais de 3 ou 6 mois selon le territoire pour un logement ou 6 semaines pour un hébergement (3 mois pour les logements de transition), une proposition adaptée de logement ou d'hébergement. Le recours doit être exercé dans un délai maximum de 4 mois à compter de la fin du délai laissé au préfet pour faire ses propositions de logement ou d'hébergement. Pour être recevable, il doit être accompagné de la décision de la commission de médiation reconnaissant le ménage comme étant prioritaire et devant être logé en urgence.

❑ Décision du tribunal administratif

Le tribunal administratif dispose d'un délai de 2 mois à compter de sa saisine pour se prononcer. Il peut ordonner au préfet de loger le bénéficiaire reconnu au titre du Dalo, dès lors qu'il constate que ce dernier a été désigné par une commission de médiation comme étant prioritaire et devant être logé en urgence, mais n'a pas obtenu de logement adapté à ses besoins. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte, dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen d'un logement considéré comme adapté aux besoins du requérant par la commission de médiation. Elle n'est pas versée au requérant mais, depuis 2011, alimente le FNAVDL. (Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.)

❑ Le recours indemnitaire

Ce recours de droit commun est possible lorsque le requérant a été reconnu prioritaire par une Comed et n'a pas reçu de proposition adaptée de logement ou d'hébergement dans les délais prévus par la loi. Il peut être formulé après la fin du délai laissé au préfet pour faire ses propositions de logement ou d'hébergement, ou faire suite à un recours contentieux auprès du tribunal administratif condamnant l'Etat à reloger sous astreinte. Le recours indemnitaire vise à réclamer des dommages et intérêts à l'Etat, afin de réparer le préjudice moral et financier que subissent les personnes reconnues prioritaires n'ayant pas reçu de proposition de logement dans les délais légaux. Le montant de l'indemnité doit reconnaître le préjudice matériel, moral et financier subi par les ménages. Contrairement à l'astreinte découlant d'une décision du tribunal d'une injonction de relogement, le montant de l'indemnisation est versé directement au requérant.

CHAPITRE II : BILAN DE LA LOI DALO 10 ANS APRES SA PROMULGATION

1. Les avancées permises par la loi Dalo

AVANCEE N°1 : LA RECONQUETE DU CONTINGENT PREFECTORAL

Le contingent préfectoral, représentant l'ensemble des logements réservés par l'Etat, se trouvait mobilisé pour l'accès au logement des fonctionnaires d'Etat. L'arrêté du 3 octobre 1968 fixe en région parisienne une part de 3% des réservations de l'Etat attribués à la bourse d'échanges de logement, et les 27% restants sont attribués à des candidats prioritaires. En 1977, cette gestion du contingent préfectoral est étendue aux agglomérations de plus de 100 000 habitants, puis est généralisée à l'ensemble du territoire grâce à la loi du 18 juillet 1985¹¹. Cette loi impose également un règlement départemental d'attribution. Cependant, si la réservation et l'attribution de ces logements étaient inscrites dans le Code, cela n'était que partiellement mis en place, selon les départements. Certains services de l'Etat, ne connaissant pas l'intégralité des logements qui leur étaient réservés, ne savaient comment les attribuer efficacement aux ménages prioritaires en attente.

La garantie du Dalo pesant sur l'Etat, il était devenu impératif d'optimiser la gestion des contingents préfectoraux. A partir de 2007, les services de l'Etat mettent en œuvre un travail de recensement de leurs droits de réservation ; le décret n°2011-176 du 15 février 2011 introduisant l'obligation de signature de conventions de réservation entre préfets et bailleurs sociaux pour permettre l'identification et la mobilisation des logements du contingent préfectoral. Nous constaterons, dans la troisième partie de ce rapport, que ce processus n'est pas terminé. Dans ce cadre, la création et le déploiement à partir de 2013 du logiciel SYPLO ont permis de référencer les réservations de l'Etat et la création d'un vivier de demandeurs reconnus prioritaires, afin de faciliter l'attribution de logement. Ce logiciel, développé en interne à la préfecture de Haute-Garonne, est utilisé à ce jour dans 60 départements.

Ainsi, la loi Dalo a-t-elle insufflé une véritable dynamique à la reconquête et la gestion du contingent de logements de l'Etat. Sans le vote de cette loi et la menace des condamnations de l'Etat, une grande partie des contingents préfectoraux aurait certainement continué à ne pas être gérée.

AVANCEE N°2 : UNE NOUVELLE OFFRE DE LOGEMENT POUR LES PUBLICS PRIORITAIRES AVEC LA MOBILISATION DU CONTINGENT D'ACTION LOGEMENT

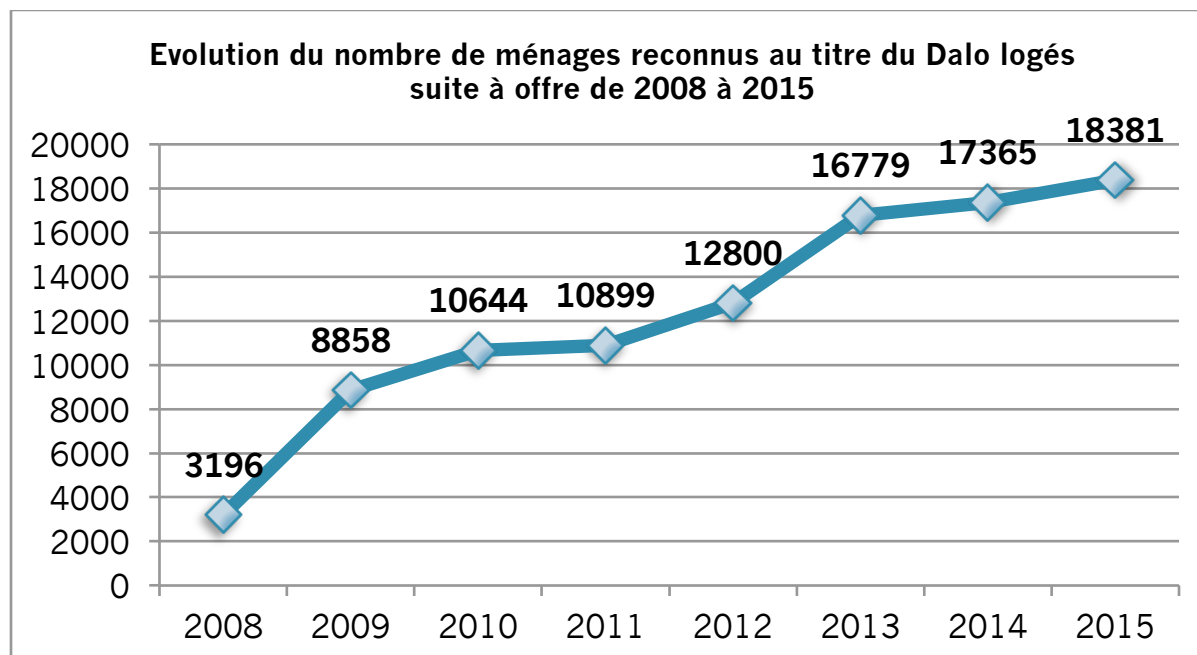
Initialement, la loi Dalo prévoyait deux possibilités d'accès au logement pour les ménages reconnus au titre du Dalo : le contingent de logements de l'Etat et le parc privé (conventionnement Anah, intermédiation locative). Face au constat que le contingent de logements de l'Etat et, en moindre mesure, le parc privé ne

¹¹ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement., s. d.

suffiraient pas à faire face au flux de ménages à reloger, la loi Molle¹² en 2009 a imposé que 25% des attributions sur les droits de réservation d'Action Logement soient réservées aux salariés reconnus au titre du Dalo et aux sortants d'hébergement¹³. Cette décision est une conséquence directe de l'adoption du droit au logement opposable donnant ainsi raison aux initiateurs du Dalo : inscrire le droit dans la loi pour permettre, par un effet "levier", de réorienter les politiques publiques au profit des ménages mal logés.

AVANCEE N°3 : UNE AUGMENTATION CONSTANTE DU NOMBRE DE MENAGES ACCEDANT A UN LOGEMENT

Graphique n°1 : Évolution du nombre de ménages reconnus au titre du Dalo logés suite à offre de 2008 à 2015



Sources : Données issues d'InfoDALo extrait du TS1, données arrêtées au 17 février 2015 (pour les années 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) et au 18 février 2016 pour l'année 2015

Le premier objectif de cette loi était bien évidemment d'offrir un logement indépendant et décent à chacun. Ainsi, depuis l'adoption de la loi Dalo, ce sont 102 297 ménages qui ont accédé à un logement entre 2008 et 2015¹⁴. De plus, le nombre de ménages logés est en croissance constante depuis 2008. En 2015, 18 381 ménages ont été logés, soit une augmentation de 5.9% par rapport à 2014 (17 365 logements comptabilisés en 2014 au 17 février 2015)¹⁵. L'ensemble des chiffres du Dalo ont été rassemblés dans un rapport du Comité de suivi *Le bilan du Dalo, de 2008 à 2014*.

2. Les obstacles actuels à l'effectivité du Dalo

¹² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

¹³ Code de la construction et de l'habitation - Article L313-26-2, Code de la construction et de l'habitation, vol. L313-262, s. d., .

¹⁴ Données issues d'InfoDALo extrait du TS1, données arrêtées au 17 février 2015 (pour les années 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) et au 18 février 2016 pour l'année 2015

¹⁵ Ibid.

Aujourd'hui, la loi Dalo rencontre, dans sa mise en œuvre, un certain nombre d'obstacles empêchant d'atteindre l'objectif poursuivi. Il est nécessaire de les identifier, afin de se rapprocher au mieux des ambitions fixées par la loi du 5 mars 2007.

LIMITE N°1 : L'ABSENCE "D'EFFET LEVIER" SUR L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL

La loi Dalo a conduit à de grandes avancées, mais le choc de l'offre tant attendu ne s'est pas matérialisé ; il était pourtant un de ses objectifs majeurs. Rendre visible le nombre de personnes mal-logées devait permettre une prise de conscience des paradoxes de la politique actuelle de logement. Pourtant, la production de logements sociaux reste toujours inférieure aux besoins identifiés. Le gouvernement s'était donné l'objectif de construire 150 000 logements sociaux par an jusqu'en 2017¹⁶, mais tous les moyens nécessaires à leur réalisation n'ont pas été mobilisés. En outre, la déconnexion entre les ressources des ménages et les prix des loyers du parc social ne permet pas d'atteindre les objectifs de relogement fixés. Ainsi, une grande partie du parc social n'est pas accessible aux ménages les plus modestes. En 2014, les logements PLAI ne représentaient que 20% des logements financés¹⁷, alors que la grande majorité des entrants remplissent les conditions de ressources donnant accès au PLAI. En outre, 74% des logements livrés entre 2005 et 2009 ont des loyers supérieurs aux plafonds de loyers pris en compte pour le versement des aides au logement¹⁸. De plus, l'offre de logement social n'est toujours pas répartie équitablement dans les territoires. La loi Dalo n'a donc pas permis une évolution structurelle de la politique de l'offre et ne parvient pas à déclencher une mutation de ses fondamentaux.

LIMITE N°2 : L'OFFRE DE LOGEMENT DESTINEE AUX MENAGES RECONNUS PRIORITAIRES DALO PARTIELLEMENT MOBILISEE

La mobilisation du contingent préfectoral nécessite d'abord un travail d'identification des logements, qui, dans certains territoires, semble loin d'être terminé. Au-delà du travail d'identification, la mobilisation du contingent pour les publics prioritaires est toujours très inégale. En 2013, Paris a mobilisé 90% du contingent préfectoral pour les ménages prioritaires, tandis que les Hauts-de-Seine n'ont mobilisé que 23% du leur¹⁹.

Action Logement est encore loin d'atteindre l'objectif des 25% d'attributions aux ménages reconnus au titre du Dalo et sortant d'hébergement comme l'imposait la loi. Les conventions entre l'Etat et l'UESL sont censées permettre un meilleur pilotage de leur contingent, mais elles ne sont ni conclues ni appliquées dans tous les territoires. Le nombre d'attributions d'Action Logement à ces publics serait autour de 8 %.

¹⁶ http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/l14117-10_mesures-relance-construction_def_light.pdf

¹⁷ SOeS, RPLS au 1er janvier 2015, parc locatif social.

¹⁸ Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, « Loyers HLM, Droit au logement et mixité sociale », avril 2012.

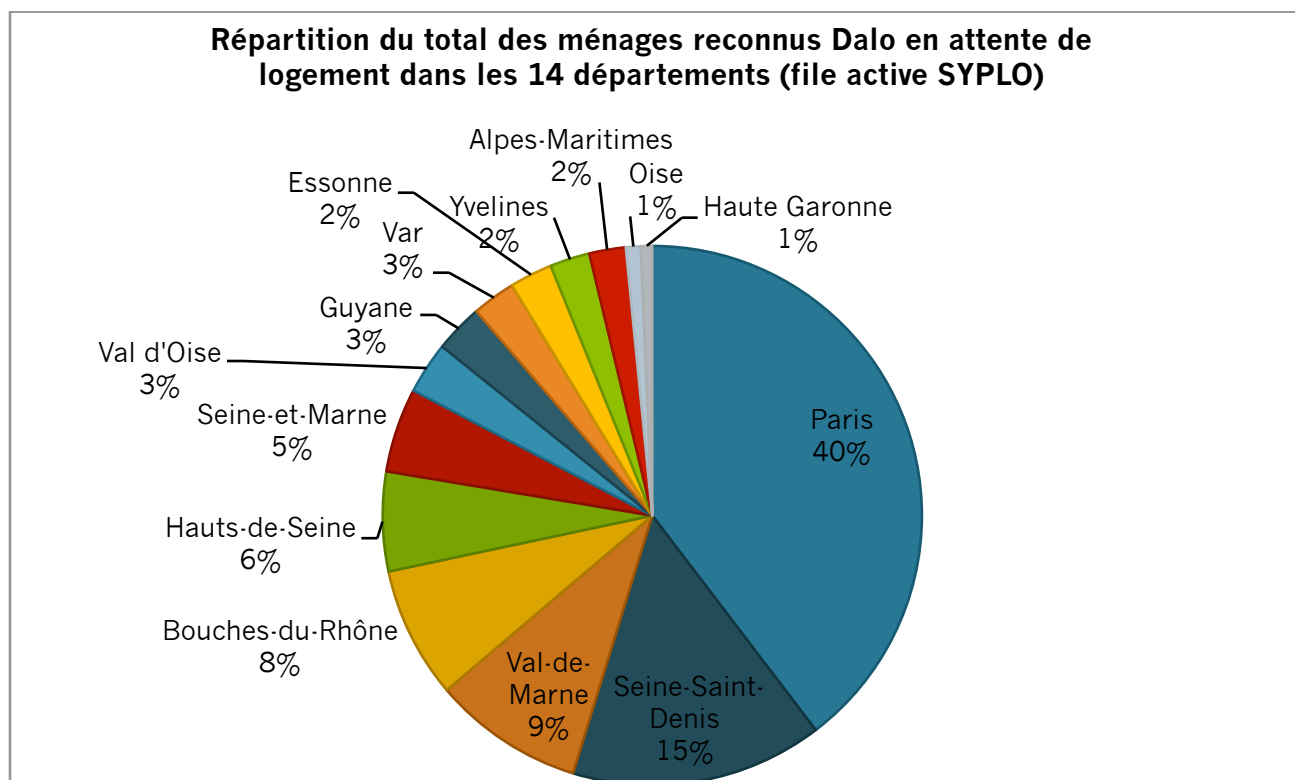
¹⁹ Comité de suivi de la loi Dalo, « Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014 », 2015.

La mobilisation du parc privé²⁰ reste, elle, anecdotique. La loi prévoyait pourtant la possibilité d'utiliser les logements conventionnés par l'ANAH pour permettre l'accès au logement de ménages reconnus au titre du Dalo. Le recentrage des activités de l'ANAH sur les propriétaires occupants et la baisse importante du nombre de logements conventionnés n'ont pas permis de faire de cette offre une possibilité d'accès au logement pour les prioritaires Dalo.

LIMITE N°3 : UN GRAND NOMBRE DE MENAGES RECONNUS PRIORITAIRES DALO EN ATTENTE DE LOGEMENT

Il résulte de cette mobilisation insuffisante un grand nombre de « naufragés du Dalo ». En 2016, encore **58 183 ménages reconnus Dalo étaient en attente de logement**²¹, dont certains depuis plus de 6 ans. Cela représente 31,4% des ménages prioritaires reconnus au titre du Dalo depuis 2008²².

Graphique n°2 : Répartition du total des ménages reconnus Dalo en attente de logement dans les 14 départements (file active SYPLO)



Sources : Données fournies par les départements et extraites de SYPLO Tableau de bord n°5 « Stock des demandes actives par motif de priorité et département de labellisation (hors fonctionnaires) » en avril 2016

²⁰ L'article 441-2_3 du CCH prévoit la possibilité pour le préfet de proposer au demandeur un logement faisant l'objet d'un conventionnement avec l'ANAH : « dès lors que le bailleur s'est engagé sur des conditions spécifiques d'attribution ou que le logement est donné à bail à un organisme public ou privé dans les conditions prévues à l'article L321-10 ».

²¹ InfoDALo (restitution TL2, données du 18 février 2016) + absence de données pour les années 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 des Bouches-du-Rhône.

²² Ibid.

Les 14 départements concernés par notre étude sont ceux qui concentrent plus de 250 ménages restant à reloger. Ce graphique représente la part de chaque département dans le nombre total de ménages restant à reloger de l'ensemble étudié. Les ménages restant à reloger se concentrent dans les zones les plus tendues, Paris puis les autres départements d'Ile-de-France et enfin les trois départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'absence de proposition de logement à un ménage prioritaire dans le délai imparti indique que l'Etat a failli à son devoir. L'échec d'accès au logement des ménages reconnus Dalo porte ainsi atteinte à la crédibilité de l'action publique. L'espoir suscité lors du vote de la loi Dalo est mis à mal et jette un discrédit sur l'Etat et ses promesses. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné l'Etat à ce titre dans l'arrêt du 9 avril 2015 Tchokontio Happi c. France²³. Elle invoque la violation de l'article 6§1 de la CEDH qui garantit le droit à un procès équitable. La famille concernée avait été reconnue au titre du Dalo et avait fait condamner l'Etat pour non-proposition de logement dans les délais légaux, mais, suite au versement de l'astreinte, n'avait toujours pas été relogée quatre ans après. La CEDH rappelle à travers cet arrêt que la liquidation d'une astreinte ne délie en aucun cas l'Etat de son devoir de proposition de logement.

LIMITE N°4 : LA DERESPONSABILISATION DES ACTEURS FACE A UN ETAT IDENTIFIE COMME SEUL GARANT DU DALO

La loi Dalo a placé l'Etat comme seul garant du droit au logement opposable. Cependant, il ne dispose pas de tous les leviers nécessaires à son application. Les différentes prérogatives liées à la politique du logement se trouvent éparpillées entre de multiples acteurs. En dehors du contingent préfectoral, et si celui-ci n'a pas été délégué, et outre les 25% des attributions d'Action Logement, l'ensemble des attributions est réalisé par les communes, les EPCI ou les bailleurs sociaux. Au-delà des attributions, il y a bien d'autres leviers qui impactent l'application du Dalo et ne dépendent pourtant pas des compétences de l'Etat. C'est le cas des politiques de financement des opérations, comme les aides à la pierre, qui peuvent être déléguées aux communes. Concernant la construction, ce sont les maires ou les présidents d'EPCI qui élaborent les PLU et délivrent des permis de construire. L'accompagnement social, nécessaire à l'effectivité du Dalo, relève lui des compétences du département. Les compétences sont éclatées, alors même que la responsabilité est exclusivement centralisée. Cela conduit à une déresponsabilisation de certains acteurs du logement. Certains élus en particulier se sont exclus du processus, considérant que le Dalo relevait de l'Etat. Lors des visites du HCLPD dans les 13 départements, nous avons constaté que la reconnaissance au titre du Dalo pouvait devenir un frein, voire une impossibilité, pour accéder aux contingents communaux de logements sociaux ou aux logements réservés dans le cadre des accords collectifs. Le Dalo se retourne alors à la défaveur de celles et ceux pour qui il avait été créé. Face à cette situation, l'Etat dispose de prérogatives coercitives pour contraindre les communes à assumer leur responsabilité (loi SRU, arrêtés de substitution, etc.) , mais force est de constater qu'elles sont rarement employées.

²³ CEDH, 9 avr. 2015, n° 65829/12, s. d.

COMMUNES / EPCI	DEPARTEMENTS	REGIONS	ETAT
- Participation au financement du logement - Définition des priorités en matière d'habitat - Programme local de l'habitat - Plan départemental de l'habitat - Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux - Accord collectif intercommunal - Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat, - Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à une commune - Police des immeubles menaçant ruine, des ERP à usage d'hébergement, des équipements communs des immeubles collectifs. - Opération programmée d'amélioration de l'habitat - Procédure de carence Possibilité de délégation par l'Etat : - du contingent de réservation préfectoral - des aides à la pierre - des réquisitions avec attributaire, de l'hébergement ainsi que des conventions d'utilités sociales et des agréments d'aliénation de logements aux organismes HLM	- Participation au financement du logement. - Plan départemental de l'habitat - Copilotage avec l'État de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées - Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat - Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à un département - Gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement Possibilité de délégation par l'État : - Attribution des aides à la pierre	- Participation au financement du logement - Soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat	- Aides financières au logement - Copilotage avec le département de l'élaboration et de la mise en œuvre du PDALPD - Plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile - Plan départemental de l'habitat - Accord collectif départemental - Tutelle de l'ANAH et de l'ANRU - Garantie du droit au logement opposable - Police des immeubles insalubres - Opération programmée d'amélioration de l'habitat - Plan de sauvegarde - Elaboration et signature des conventions d'utilité sociale avec les organismes HL

Sources : **REPARTITION DES COMPETENCES** (Tableau synthétique 31 août 2015) sur : [HTTP://WWW.COLLECTIVITES-LOCALES.GOUV.FR](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)

LIMITE N°5: DE LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT A LA SELECTION DES "PIRES SITUATIONS"

L'évolution du taux de décisions favorables de 2008 à 2015 est un indicateur pertinent pour évaluer les conditions d'accès à ce droit au cours du temps, et selon le département. Selon ce tableau, la reconnaissance Dalo apparaît profondément liée au contexte local. Il représente l'évolution depuis 2012 du taux de décisions favorables des 47 départements enregistrant plus de 120 recours en 2014 et leur positionnement par rapport à la moyenne nationale de 32,2%. Les départements en orange sont les départements enregistrant plus de 1 000 recours Dalo en 2014 et en vert les départements enregistrant entre 120 et 999 recours Dalo en 2014. Les départements sont classés par ordre décroissant en fonction de leur taux de décisions favorables en 2014. Ce graphique démontre clairement une corrélation inverse entre le nombre de recours reçus et le taux de décisions favorables. Plus le département est sollicité, moins son taux sera haut. Dans ces territoires, l'obtention d'une décision favorable dépend plus de l'offre de logement mobilisable que d'une situation de mal-logement avéré.

Les taux de décisions favorables sont donc extrêmement hétérogènes, allant de 14% (Bas-Rhin) à 64.3% (Landes)²⁴. Bien que chaque département ait ses propres caractéristiques et enjeux, de telles différences mettent à mal l'égalité de chacun à accéder à un droit fondamental, indépendamment du territoire où il réside.

TABLEAU n° 1 : Classement décroissant des taux de décisions favorables

²⁴ Comité de suivi de la loi Dalo, « Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014 », 2015.

DÉPARTEMENTS ENREGISTRANT PLUS DE 120 RECOURS DALO EN 2014	TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES		
	2012	2013	2014
Doubs	62,5%	79,3%	73,8%
Landes	71,4%	77,2%	66,3%
Guyane	48,1%	63,1%	65,3%
Côtes-d'Armor	48,7%	56,0%	61,4%
Pyrénées-Orientales	65,7%	65,8%	59,1%
Somme	63,6%	64,5%	56,7%
Moselle	64,1%	66,8%	53,6%
Sarthe	57,5%	50,4%	50,9%
Marne	43,7%	52,6%	48,3%
Côte d'Or	73,4%	67,0%	46,1%
Eure et Loir	52,1%	48,0%	45,1%
Paris	44,2%	47,9%	44,8%
Oise	34,3%	38,4%	43,9%
Aude	46,6%	48,8%	42,7%
Rhône	41,2%	37,7%	42,2%
Puy-de-Dôme	32,6%	25,0%	42,1%
Haut-Rhin	31,9%	46,4%	41,5%
Bouches-du-Rhône	34,2%	35,1%	40,7%
Seine-et-Marne	47,5%	36,6%	39,4%
Corse du Sud	35,4%	32,5%	35,3%
Réunion	31,5%	34,3%	35,3%
Seine-St-Denis	35,3%	46,4%	33,6%
Finistère	41,7%	37,5%	33,0%
Vendée	40,4%	40,1%	32,4%
Calvados	31,0%	30,2%	32,3%
MOYENNE NATIONALE	35,9%	37,3%	32,2%
Eure	29,8%	23,7%	32,1%

Pas-de-Calais	30,9%	28,8%	29,6%
Val-de-Marne	35,4%	33,1%	29,2%
Gironde	34,2%	34,3%	27,8%
Gard	41,1%	34,8%	26,0%
Essonne	23,8%	34,4%	25,9%
Loire-Atlantique	21,7%	27,6%	25,8%
Seine-Maritime	27,5%	30,9%	25,7%
Hauts-de-Seine	20,0%	21,9%	24,6%
Var	58,2%	47,8%	24,3%
Hérault	27,6%	32,1%	23,8%
Haute-Garonne	32,4%	33,1%	23,7%
Pyrénées-Atlantiques	35,4%	30,4%	23,2%
Yvelines	34,0%	30,4%	23,1%
Haute-Savoie	27,1%	25,0%	21,0%
Val-d'Oise	18,4%	25,3%	20,9%
Loiret	17,8%	29,2%	20,8%
Isère	50,9%	42,6%	20,4%
Alpes-Maritimes	44,5%	33,2%	19,9%
Nord	28,3%	25,5%	19,2%
Bas Rhin	34,4%	28,4%	18,0%
Vaucluse	45,6%	30,5%	14,4%

La comparaison à l'échelle des 14 départements étudiés démontre que les départements affichant un taux de décisions favorables inférieur à la moyenne nationale sont ceux rencontrant le plus de difficultés dans la mise en œuvre de leur politique de logement. Dans ces territoires, l'accès à une décision favorable dépend plus de l'offre mobilisable que de la réelle constatation d'une situation de mal-logement. A cet égard, la mauvaise foi fait souvent office d'arbitre.

TABLEAU n° 2 : Classement décroissant des taux de décisions favorables dans les 14 départements étudiés

Départements	2013	2014	2015
Guyane	63%	65%	69%
Paris	48%	45%	38%
Oise	38%	44%	39%
Seine-St-Denis	46%	34%	30%
Bouches-du-Rhône	35%	41%	33%
Seine-et-Marne	37%	39%	32%
Moyenne nationale	37%	32%	29%
Var	48%	24%	22%
Val-de-Marne	33%	29%	24%
Essonne	34%	26%	26%
Yvelines	30%	23%	24%
Haute-Garonne	33%	24%	19%
Hauts-de-Seine	22%	25%	24%
Alpes-Maritimes	33%	20%	12%
Val-d'Oise	25%	21%	18%

SOURCES : DONNEES ISSUES D'INFODALO EXTRAIT DU TS1, DONNEES ARRETEES AU 18 FEVRIER 2016

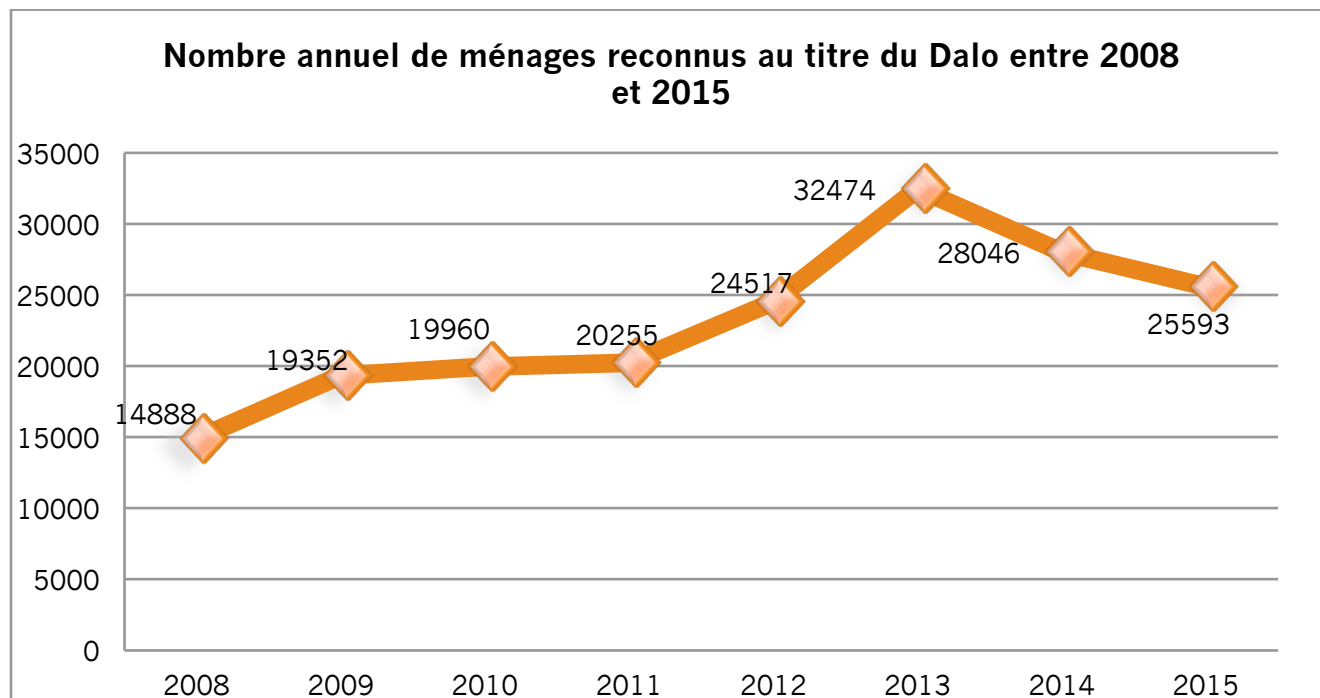
UN PRESIDENT DE COMED « LE DALO C'EST UNE SELECTION DES MAL-LOGES »

Dans l'ensemble des départements, les taux de décisions favorables sont en chute libre depuis 2008. Le taux de décisions favorables était de 44.9% en 2008, et a atteint 28.63%²⁵ en 2015. Le nombre de ménages reconnus au titre du Dalo est en baisse depuis 2013, passant de 32 473 à 25 593 en 2015²⁶.

²⁵ InfoDALo extrait du ts1, données arrêtées au 17 février 2015. , s. d.

²⁶ Ibid.

Graphique n°3 : Nombre annuel de ménages reconnus au titre du Dalo entre 2008 et 2015



INFODALO (RESTITUTION TL2, DONNEES DU 18 FEVRIER 2016) + ABSENCE DE DONNEES POUR LES ANNEES 2008, 2009, 2010, 2011 ET 2012 DES BOUCHES-DU-RHONE

Tableau n°3 : Nombre annuel de ménages reconnus au titre du Dalo dans chaque département entre 2008 et 2015

Départements	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total du 01/01/2008 au 31/12/2015
Paris	6036	6016	5360	4599	3777	6010	5348	4714	41860
Seine et Marne	577	920	862	1359	2088	1576	1492	1247	10121
Yvelines	271	200	437	428	924	1010	945	998	5213
Essonne	619	634	530	616	666	1351	749	875	6040
Hauts de Seine	450	856	834	816	1027	1346	1300	1397	8026
Seine St Denis	855	1293	1864	1613	3134	4201	3346	3355	19661
Val de Marne	445	1493	1589	2102	2049	2226	1788	1540	13232
Val d'Oise	586	746	963	841	860	1069	843	990	6898
Haute Garonne	347	441	456	560	663	998	643	431	4539
Oise	144	188	197	194	209	285	426	332	1975
Alpes	134	275	611	601	820	872	779	355	4447

Maritimes									
Bouches du Rhône	NC	NC	NC	NC	NC	2248	2498	2036	6782
Var	238	485	886	1036	1594	1639	722	658	7258
Guyane	74	346	384	89	163	226	169	213	1664

Sources : INFODALO (RESTITUTION TL2, DONNEES DU 18 FEVRIER 2016)+ ABSENCE DE DONNEES POUR LES ANNEES 2008, 2009, 2010, 2011 ET 2012 POUR LES BOUCHES-DU-RHONE)

La baisse du nombre de labellisation de ménages prioritaires devrait signifier que la situation de l'accès au logement s'est améliorée dans notre pays, le recours Dalo devenant alors de moins en moins nécessaire. Pourtant, l'ensemble des indicateurs de la situation du logement exprime le contraire : le nombre de sans-domicile, hébergés chez des tiers, et de ménages vivant dans des logements insalubres n'a cessé d'augmenter. L'enquête sans-domicile de l'Insee²⁷ démontre qu'entre 2001 et 2012 le nombre de personnes sans domicile a progressé d'environ 50%, et l'hébergement contraint chez un tiers marque une augmentation de 19%. L'enquête ENL 2013²⁸ témoigne d'une augmentation de 17% du surpeuplement accentué entre 2006 et 2013. Le nombre de personnes dont le taux d'effort financier est excessif a, lui, explosé de 42% entre 2006 et 2013. Le constat est partagé de tous : le mal-logement s'est aggravé ces dernières années, alors même que le nombre de ménages reconnus Dalo a baissé. Cette corrélation inverse montre que l'accès au droit est profondément limité. D'après une estimation de l'INSEE en 2006²⁹, entre 520 000 et 530 000 ménages seraient éligibles aux critères du Dalo. Cette estimation est très éloignée des 185 085 requérants reconnus prioritaires et urgents depuis 2008³⁰.

L'esprit initial de la loi défendait pourtant la reconnaissance d'un droit sur la base de critères prioritaires et de la caractérisation d'une urgence. Aujourd'hui, le Dalo tend plus vers une « sélection des mal-logés » que vers une « reconnaissance d'un caractère prioritaire et urgent » objective. Si la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent s'adapte à un contexte, à un quota ou à une norme, si chaque territoire met en pratique sa propre appréciation de la reconnaissance au titre du Dalo, alors l'esprit de la loi est perverti.

LIMITE N°6: LE DEVELOPPEMENT DE PREJUGES AUTOUR D'UNE CATEGORIE STIGMATISEE

L'autre effet non prédit et engendré par le Dalo est le développement d'un imaginaire autour de la catégorie des « ménages prioritaires ». Les ménages reconnus au titre du Dalo, sont donc devenus « les DALO », une catégorie à part entière. Ainsi, un ménage reconnu au titre du Dalo est souvent perçu comme un ménage cumulant les difficultés : chômeur, dépendant des minima, monoparental. L'étude du CREDOC et de FORs-Recherche sociale *La mise en œuvre du DALO à l'épreuve des représentations*³¹ révèle, en effet, l'existence

²⁷ INSEE, « Enquête "Sans domicile" », 2012.

²⁸ INSEE première n°1546, avril 2015.

²⁹ INSEE, « Enquête Logement », 2006.

³⁰ « InfoDALo extrait du ts1, données arrêtées au 17 février 2016. »

³¹ CREDOC et FORs Recherche Sociale, « La mise en œuvre du DALO à l'épreuve des préjugés et des stéréotypes », avril 2015.

de préjugés largement partagés au sujet des prioritaires DALO. L'étude démontre que, dans les représentations habituelles, les ménages reconnus au titre du DALO font les frais des préjugés courants sur les ménages pauvres et modestes. En effet, ce sont les dossiers des ménages les plus fragiles et précaires qui mobilisent la majorité du temps et de l'énergie des services logement et des bailleurs. Les dossiers auxquels est accordé le plus de temps deviennent alors représentatifs de l'ensemble des dossiers Dalo. Les services de l'Etat et les bailleurs construisent leurs représentations sur la minorité de ménages appréhendés comme « très problématiques ». Au-delà de l'idée commune de ménages cumulant toutes les difficultés, gravite aussi celle du « Dalo coupe-file », induisant l'idée que les ménages Dalo seraient des « resquilleurs » passant avant les autres candidats. La chaîne logique révélée par nos observations démontre que les préjugés peuvent être producteurs de stigmatisation, pouvant elle-même conduire à des pratiques discriminantes. Cette discrimination est bien révélée par l'étude CREDOC et FORS-Recherche sociale³² indiquant, par exemple, que les ménages Dalo attendent en moyenne près de trois ans et demi entre le dépôt de leur première demande de logement social et le relogement dans le parc social, contre 13 mois pour les autres demandeurs.

MEMBRE DE COMED : « TOUS LES DALO NE SONT PAS DES DELINQUANTS »

Lors de ses déplacements, le HCLPD n'a quasiment jamais été confronté à des pratiques volontairement discriminantes, mais bien plus à une stigmatisation des ménages Dalo créatrice d'un biais dans les pratiques. Ainsi, les inégalités de traitement des ménages Dalo peuvent renvoyer pour partie aux représentations inconscientes que les acteurs ont d'eux.

La connaissance des caractéristiques et des parcours résidentiels des ménages est encore limitée, mais s'avère essentielle pour opérer à la déconstruction des représentations. L'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur le droit au logement publié en juin 2016³³ se saisit des questions de stigmatisation des publics prioritaires et propose des recommandations limitant le développement de préjugés. Elle propose ainsi d'intensifier la formation des services instructeurs, les commissions de médiation (Comed) et les commissions d'attribution de logement (Cal), mais aussi de renforcer le volet « déontologie » dans la formation des professionnels de l'immobilier. Cette attention portée aux discriminations prend d'autant plus de sens aujourd'hui puisque la France a adopté, le 24 juin 2016, la loi visant à ajouter un 21^e critère de discrimination pour « *particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur* »³⁴. L'inégalité de traitement sur le motif de précarité sociale est donc désormais condamnable au même titre qu'une atteinte grave à la dignité humaine. Cette disposition vise principalement le droit au logement, puisque c'est dans ce domaine que la discrimination peut être la plus intense.

3. Le Dalo aujourd'hui; une diversité d'acteurs et des intérêts divergents

³² Ibid.

³³ Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Logement : un droit pour tous ? Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement », juin 2016.

³⁴ Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale, 2016-832, 2016.

La mise en œuvre de la loi Dalo a entraîné de nouvelles relations entre les acteurs concernés. L'objectif de ce rapport est d'éclairer les limites et les avancées du Dalo à la lumière de ces interactions.

Quatre acteurs principaux sont impliqués dans la mise en œuvre du droit au logement opposable : l'Etat, le bailleur social, l' élu local et le requérant. Chacun d'entre eux a une fonction et un rôle propres, et interagit avec les 3 autres. Les positionnements de chacun sont stratégiques et découlent de l'objectif poursuivi et des contraintes limitant son atteinte. La cohabitation de toutes ces finalités et de leurs représentations par chacun permet de comprendre le fonctionnement global du Droit au logement opposable. Le jeu stratégique dans le cadre de l'accès au logement des ménages peut se résumer ainsi :

- ❖ L'ETAT - L'objectif premier de l'Etat est de loger tous ceux qui en ont besoin et subsidiairement de ne pas être condamné par la Justice (donc de loger le ménage reconnu au titre du Dalo dans le délai imparti).

Ses pouvoirs : les arrêtés de substitution et arrêtés de désignation, son droit de présence en CAL, la négociation des objectifs de relogement dans les conventions bailleurs

Ses contraintes : le temps, le refus d'attribution de logement par les commissions d'attribution ou les demandeurs, la nécessité de maintenir de bonnes relations avec les élus, les priorités divergentes au sein de ses services, les engagements pris dans les Conventions d'utilité sociale (CUS), la possibilité laissée au requérant d'engager un recours au près du tribunal administratif

- ❖ LE BAILLEUR - L'objectif premier du bailleur social est d'optimiser la gestion de son parc, au regard de l'équilibre social comme de la gestion économique.

Ses pouvoirs : poids majoritaire dans les commissions d'attribution de logements, maîtrise et édition des règles et critères d'attributions en complément de la loi

Ses contraintes : la pression des élus, l'obligation de relogement auquel les conventions avec l'Etat le soumettent

- ❖ L'ELU LOCAL - L'objectif premier de l' élu est de répondre aux attentes de ses habitants et d'entretenir une bonne gestion de sa commune (donc de limiter les externalités négatives des attributions de logement).

Ses pouvoirs : poids dans les commissions d'attribution de logement, possibilité de se voir déléguer la gestion du contingent de l'Etat

Ses contraintes : les obligations légales d'attribution de logement.

- ❖ L'USAGER - L'objectif premier de l'utilisateur est d'accéder à un logement.

Ses pouvoirs : opposabilité de son droit au logement (pouvoir de condamnation de l'Etat)

Ses contraintes : l'hypothétique reconnaissance prioritaire et urgente par l'Etat, la décision des commissions d'attribution où siègent les bailleurs et les élus, sa solvabilité eu égard au prix des logements sociaux.

Les relations entre acteurs sont le produit de cette équation; c'est le jeu stratégique. Plus un acteur aura de contraintes, moins il aura de pouvoir de négociation. A l'inverse, un acteur disposant de peu de contraintes et d'un objectif peu dépendant du jeu des autres bénéficiera de plus de pouvoir. Chaque interaction entre Etat, bailleur, élu et requérant est modelée par le poids de l'autre acteur sur l'objectif poursuivi. Ce poids peut être handicapant, ou au contraire devenir un atout pour atteindre l'objectif, et, dans ce cas, l'acteur développe une stratégie de coopération. Ainsi, toute interaction entre Etat, bailleur, élu et usager fait l'objet d'une négociation, tentant de déboucher sur un équilibre que chacun influencera en fonction de son objectif. L'Etat dispose d'un levier d'influence sur l'objectif du bailleur social, en ayant le pouvoir d'utiliser un arrêté de substitution pour la signature des conventions de réservation ou l'attribution d'un logement. A l'inverse, le bailleur social dispose aussi d'une influence sur l'objectif de l'Etat, puisqu'il est partie prenante des attributions de logement dans les commissions d'attribution. A travers sa place prépondérante dans l'attribution de logement, le bailleur pèse sur l'objectif de l'élu. Ces deux acteurs étant présents aux commissions d'attribution de logements, ils sont contraints de développer une pratique de négociation et de coopération. L'objectif de l'usager pèse sur les contraintes de l'Etat à travers la possibilité de le faire condamner s'il ne l'a pas relogé dans le délai de 3 mois³⁵.

Chaque acteur tente d'améliorer sa capacité d'action *via* les pouvoirs dont il dispose sur les contraintes de l'autre. L'augmentation de ses pouvoirs passe par la maîtrise des zones d'incertitude. La maîtrise d'une zone d'incertitude favorise sa propre stratégie et permet de réduire le pouvoir de négociation d'un autre acteur. Le pouvoir législatif vise à encadrer le système et à limiter la maîtrise des zones d'incertitude. C'est dans cette optique que les lois récentes tendent vers plus de transparence dans les règles d'attribution, à travers l'homogénéisation des critères de sélection des dossiers, la publication des règlements des CAL, la diffusion des attributions des bailleurs.

Ces zones d'incertitude peuvent aussi être les failles du système, c'est-à-dire les moyens existants pour contourner ce qui structure l'organisation. Ce sont parfois des défaillances techniques, ou des failles juridiques. Dans ce cas, la responsabilité relève d'un autre acteur : le tribunal administratif. Le renseignement caduc du répertoire du parc locatif social par les bailleurs en est un exemple. Le tribunal administratif, du fait de sa légitimité et son autorité, est au-dessus des interactions entre acteurs. Son objectif étant la justice, il ne défend pas son intérêt propre mais a le pouvoir de régir les actions de l'élu, du bailleur, de l'Etat, du requérant. Son pouvoir est l'application de la règle, et surtout l'édiction de sanction. C'est ce pouvoir de sanction qui vient modeler le jeu stratégique, variable explicative des comportements d'acteurs.

Cette analyse des finalités des acteurs et des relations qu'ils entretiennent permet de se détacher d'une approche subjective de leurs choix. Dans le deuxième volet, nous présenterons leur positionnement et les données chiffrées en découlant. L'enjeu n'est pas de savoir ce qui est légitime ou ne l'est pas, mais d'apporter des éléments de compréhension des résultats obtenus. Analyser le système d'acteurs permet d'identifier les failles et les zones d'incertitude venant amoindrir l'effectivité du Droit au logement opposable.

³⁵ Jusqu'au 1^{er} janvier 2017 ce délai est porté à six mois à titre dérogatoire dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération de plus de 300 000 habitants, et dans les départements d'outre-mer.

VOLET 2 : LE BILAN DU DALO DANS LES 14 DEPARTEMENTS ETUDIES

CHAPITRE I : L'ACCES AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

1. Le dépôt d'un recours Dalo

1.1 UN FAIBLE NOMBRE DE RECOURS AU REGARD DES MENAGES POTENTIELLEMENT CONCERNES

Aujourd'hui, de nombreux ménages ne sont pas informés des possibilités qui s'ouvrent à eux et du droit qui peut leur être reconnu. Le HCLPD remarque en effet un manque de communication autour du recours Dalo et une difficulté pour certains demandeurs à accéder aux démarches. Si le nombre de recours Dalo était en 2008 très faible, puis a augmenté en se faisant davantage connaître, il ne reste utilisé que par une partie des personnes en situation de mal-logement. D'après une estimation de l'INSEE en 2006, entre 520 000 et 530 000 personnes seraient éligibles aux critères de la loi Dalo³⁶. Ce nombre est très éloigné des 185 085 ménages reconnus au titre du Dalo depuis 2008³⁷. Ainsi, des personnes potentiellement éligibles, faute d'information, ne font pas de recours. Cet accès limité au droit est dû à l'absence de moyens mobilisés pour la mise en place de la loi. La grande campagne de communication, qui devait être lancée en 2008, n'a, par exemple, jamais vu le jour. La loi Dalo ne pourra être considérée effective, que lorsque toute personne résidant sur le territoire sera suffisamment informée pour accéder à ce droit.

1.2 L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT ASSURES PAR LE MILIEU ASSOCIATIF

Le Secours Catholique et la Fondation Abbé Pierre distinguent 4 profils de requérant face à l'accès au Dalo et aux démarches administratives. Leur rapport sur *Les processus d'appropriation et de mobilisation du Dalo*³⁸ prend le parti de définir ces profils : les personnes « confiantes » (ressources parmi les plus élevées et

³⁶ INSEE, « Enquête Logement », 2006.

³⁷ InfoDALo (restitution TL2, données du 18 février 2016) + absence de données pour les années 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 des Bouches-du-Rhône

³⁸ Secours Catholique, Fondation Abbé Pierre, « Les processus d'appropriation et de mobilisation du Dalo », janvier 2016.

degré d'adhésion fort aux compétences administratives), personnes « dubitatives » (ressources parmi les plus élevées mais peu de confiance dans le droit en général), les personnes « convaincues » (ressources basses mais réseau social dense permettant un soutien lors des démarches), les personnes « désillusionnées » (revenus très faibles et peu de confiance pour effectuer les démarches). Chacun de ces profils entretiendra une relation particulière avec la procédure Dalo et avec les travailleurs sociaux qui pourront les accompagner.

Le Dalo est un des seuls droits ne disposant d'aucun guichet physique assuré par les services de l'Etat. Le seul accueil physique étant celui de la préfecture de Paris. Les requérants n'ont souvent pas d'interlocuteur à qui s'adresser. Or l'élaboration du dossier et le remplissage du formulaire nécessitent en moyenne 45 minutes et requièrent une bonne maîtrise des démarches administratives. Un accompagnement se trouve bien souvent nécessaire. Cette absence de prise en charge se traduit par un taux élevé de dossiers incomplets et, de ce fait, rejetés.

L'accès au droit est en réalité entièrement porté par les associations. L'information tout comme la majorité du travail d'accompagnement reposent sur leur action. En général, la carte des recours Dalo correspond trait pour trait à la carte de l'implantation associative. Certaines d'entre elles ont eu l'initiative de mettre en place des « *permanences d'accompagnement aux recours* » pour informer les ménages. Cependant, une telle mission devrait être une prérogative des services sociaux du département. Dans de nombreux cas, les services départementaux refusent d'aider à formuler des recours Dalo ou Daho. Les raisons peuvent être politiques ; les élus du département considérant que le Dalo est strictement l'affaire de l'Etat. Elles résultent aussi souvent d'un manque de moyens humains et financiers. La substitution généralisée des associations aux travailleurs sociaux est chose courante depuis des années et impacte en premier lieu les ménages les plus faibles. Le secteur associatif doit rester un relais qui vient compléter l'action des services sociaux, il ne peut en aucun cas le remplacer totalement. L'Etat a donc créé un droit, mais sans se donner les moyens de favoriser son accès.

2. La commission de médiation

2.1 UNE FORME JURIDIQUE SINGULIERE

Une fonction ne correspondant pas à sa dénomination

La reconnaissance au titre du Dalo est du ressort de la commission de médiation (Comed)³⁹. Elle dispose du pouvoir de reconnaître ou non le caractère prioritaire et urgent d'un recours. Elle interprète les critères fixés par la loi, afin de considérer si le droit au logement d'un ménage a été méconnu. Initialement, la loi du 29 juillet 1998 a confié aux commissions de médiation un rôle d'alerte auprès des services de l'Etat grâce à la formulation d'avis⁴⁰. Cette commission était alors composée de bailleurs, d'associations de locataires et d'associations d'insertion. Un demandeur qui n'avait pas reçu de proposition de logement dans un délai raisonnable pouvait la saisir.

³⁹ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3, Code de la construction et de l'habitation, vol. L441-23, s. d., consulté le 2 septembre 2016.

⁴⁰ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, s. d., consulté le 2 septembre 2016.

Depuis la loi Dalo, sa nature a donc profondément évolué et ses prérogatives se sont renforcées. D'émetteurs d'avis, elle s'est vu attribuer la tâche de formuler des décisions. Le caractère décisionnaire de la commission de médiation ouvre ainsi la possibilité aux requérants d'intenter un procès contre l'Etat pour non-respect des décisions émises par la commission. Elle peut formuler des commentaires, des orientations, donner une indication sur le type de logement envisagé, et préciser le caractère « adapté » d'un logement⁴¹.

Sémantiquement, le terme de « médiation » pose alors question. En effet, ce terme interroge puisque la fonction de la Comed ne rappelle en rien le rôle évoqué par la définition authentique de la médiation. Un éclairage de JM Belorgey, membre du HCLPD, rappelle la grande diversité de modèles de commission de médiation. Les différentes commissions de médiation se distinguent essentiellement par leur taille, leurs circonstances de recours (celles auxquelles on peut recourir ou non, celles auxquelles on doit parfois recourir obligatoirement), et leurs conséquences. Il rappelle l'ambiguïté des décisions des Comed, qui lient en principe les préfets à une obligation, mais face à laquelle ces derniers disposent d'une grande marge de manœuvre.

Ainsi, lorsque l'on tente de caractériser la nature de la Comed, on ne parvient à la rapprocher d'aucun autre modèle. Elle est assurément une autorité, puisque ses décisions sont créatrices de droit et modifient l'ordonnancement juridique des demandeurs. Elle est une autorité administrative, puisque ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Elle devrait donc se plier aux exigences qui pèsent sur toute autorité administrative, comme le rappelle le rapport du HCLPD intitulé *La commission de médiation et le juge administratif*⁴². En tant qu'autorité administrative, elle est alors concernée par les articles L114-8 et L111-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

L'impossibilité de connaître l'instructeur de son recours

En tant qu'autorité administrative, la commission de médiation devrait répondre aux obligations de l'article L111-2 du Code des relations entre le public et l'administration. Cet article indique que « *toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administrative de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté* »⁴³. Dans le cadre du Dalo, le requérant n'est pas en mesure d'obtenir ces informations. Il ne dispose d'aucun contact direct avec les membres de la Comed, pas plus qu'avec le service chargé de l'instruction, sauf en cas de demande de pièce complémentaire.

L'absence de procédure contradictoire

Le requérant ne dispose pas de la possibilité de défendre son dossier dans le cadre d'une procédure contradictoire, comme le veut pourtant l'article L121-1 du Code des relations entre le public et l'administration. Ainsi, le principe du contradictoire, pourtant principe de droit existant dans toute procédure, qu'elle soit civile,

⁴¹ Décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable, 2011-176, 2011.

⁴² Naima Kherbouche, « La commission de médiation et le juge administratif », janvier 2013.

⁴³ Code des relations entre le public et l'administration - Article L111-2, Code des relations entre le public et l'administration, vol. L111-2, s. d., consulté le 2 septembre 2016.

administrative, pénale ou disciplinaire, n'est pas respecté. Principe fondamental de droit et garantie de défense et d'équité, les requérants au titre du Dalo en sont privés.

La non-information des pièces communiquées à l'instruction

En outre, une autorité administrative est censée informer le requérant des informations dont elle dispose ou qu'elle a récoltées auprès d'autres autorités administratives. L'article L114-8 du Code des relations du public et de l'administration dispose : « Une administration⁴⁴ chargée de traiter une demande ou une déclaration mentionnée à l'alinéa précédent fait connaître à la personne concernée les informations ou données qui sont nécessaires à cette fin et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres administrations françaises, qui en sont à l'origine ou qui les détiennent en vertu de leur mission. Le public est informé du droit d'accès et de rectification dont dispose chaque personne intéressée sur les informations et données mentionnées au présent article ». Cet article indique que l'usager dispose d'un droit d'information et connaît son droit d'accès et de rectification des données. Pourtant, ces dispositions ne sont pas mises en œuvre dans le cadre de la commission de médiation du Dalo. Le service instructeur n'indique jamais les informations qu'il a en sa possession, ni auxquelles il a eu accès.

2.2 COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

La composition de la commission de médiation

La Comed est composée des membres suivants :

“-trois représentants de l'Etat, désignés par le préfet ;

-un représentant du département désigné par le président du conseil départemental ;

-un représentant des établissements publics de coopération intercommunale [...]

-un représentant des communes [...]

-un représentant des organismes d'habitations à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux ;

- un représentant des organismes intervenant pour le logement des personnes défavorisées dans le parc privé et agréés au titre des activités de maîtrise d'ouvrage mentionnées à l'article L. 365-2 ou des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale mentionnées à l'article L. 365-4 ;

⁴⁴ Selon l'article L100-3 du Code des relations du public et de l'administration, une administration est définie comme suit : « Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par :
1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ;
2° Public :
a) Toute personne physique ;
b) Toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission »

-un représentant des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale ;

-un représentant d'une association de locataires [...]

-deux représentants des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ;

*-une personnalité qualifiée qui assure la présidence et qui dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix [...].*⁴⁵

Tous les membres ainsi que leurs suppléants sont nommés et désignés par le préfet pour 3 ans⁴⁶. En imposant une diversité de membres au sein de la Comed, l'objectif était de garantir une diversité d'opinions pour permettre le débat. Cependant, cet objectif est en réalité minoré par le fait que la majorité des membres de la Comed est impliquée dans l'accès au logement ou l'accès à l'hébergement d'un ménage qu'ils reconnaissent au titre du Dalo. C'est le cas des services de l'Etat, des bailleurs sociaux, des élus, des gestionnaires de structure d'hébergement. Au cours de ses déplacements, le HCLPD a constaté que l'implication dans le futur accès au logement du ménage pouvait biaiser le jugement. Le plus souvent, seuls les deux représentants des associations et organisations (dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées) défendent la reconnaissance au titre du Dalo face à l'ensemble des autres acteurs. L'équilibre choisi dans la composition de la Comed n'est donc pas optimal. Il ne permet pas à chacun d'avoir le recul nécessaire pour juger objectivement et empêche une juste représentation des intérêts du requérant.

Les Comed ont aussi des difficultés à répondre aux règles de quorum. L'ensemble des acteurs rencontrés relate un fort absentéisme de certains collègues. Ainsi, les représentants des communes, représentants des EPCI et conseils départementaux siègent peu. Le droit au logement opposable étant souvent envisagé strictement comme un dispositif d'Etat, beaucoup d'élus locaux ne se sentent pas concernés. Cette situation empêche l'élaboration d'une vision partagée et efficace du Dalo.

L'indépendance de la commission de médiation

La commission de médiation est par essence indépendante. Elle ne relève pas du pouvoir hiérarchique du préfet, celui-ci ayant le pouvoir de nommer ses membres mais, en aucun cas, d'influencer leurs choix. Lorsque le préfet souhaite remettre en question une décision d'une commission de médiation, il ne peut le faire que par la voie d'un recours gracieux ou contentieux⁴⁷.

Dans la majorité des cas rencontrés lors des déplacements du HCLPD, les membres des Comed s'avéraient très soucieux de leur indépendance. Pourtant, dans certains territoires, le préfet émet des instructions en direction de la Comed. Pour exemple, dans une lettre adressée aux associations, le préfet du Var félicite la Comed de la baisse de son taux de décisions favorables. *"Vous évoquez la baisse du nombre de mesures accordées ; celle-ci n'est qu'une conséquence logique de la baisse de dossiers reconnus prioritaires et*

⁴⁵ Code de la construction et de l'habitation - Article R*441-13, Code de la construction et de l'habitation, vol. R*441-13, s. d., consulté le 2 septembre 2016.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ CE, avis, n° 324809, 21 juillet 2009., s. d.

urgents par la commission de médiation depuis ce début d'année 2014. D'ailleurs les statistiques en font foi : seulement 22% de dossiers ont été, sur l'année en cours, déclarés recevables par la COMED, contre 50% sur les années précédentes. A ce titre, je ne peux que féliciter tous les membres de la commission de médiation qui ont, tout au long de l'année, su respecter les instructions préfectorales données". Dans d'autres territoires, des associations se sont plaintes de pressions, liées à leurs prises de position lors de commissions. Il faut souligner que la majorité de ces associations sont financées par les services déconcentrés de l'Etat au titre de leurs multiples activités. Les services prestataires, responsables de l'élaboration de rapports sociaux, peuvent aussi subir des pressions. Dans la même logique, la nomination des présidents de commission de médiation par le Préfet institue un lien de dépendance néfaste à la garantie de l'impartialité de la Comed.

Concernant les services prestataires chargés de l'instruction, les liens financiers et leur mode de sélection par appel d'offre par les services de l'Etat peuvent s'avérer ambiguës. Les services prestataires, comme Docapost⁴⁸, sont censés répondre uniquement aux ordres de la Comed, alors même qu'ils sont aussi dépendants financièrement de L'Etat. Cette relation, dans certains contextes, peut favoriser des dérives et permettre la diffusion d'instructions sur la manière de traiter les recours.

Manque de moyens, manque de temps : de l'instruction à l'abattage

Une commission de médiation comme celle de Paris se réunit une demi-journée hebdomadairement et reçoit en moyenne 11367 recours par an. Cela revient donc à examiner 219 recours par séance, soit 55 dossiers par heure, et donc près d'un dossier par minute. Ainsi, pour accorder au moins 10 minutes à chaque dossier, une commission de médiation devrait durer près de 37 heures. Ce calcul démontre la difficulté et la lourde tâche à laquelle les services instructeurs sont confrontés. La Comed n'est donc pas en mesure d'examiner chaque recours avec la minutie nécessaire. Le secrétariat se charge de traiter l'instruction en amont pour qu'ensuite des préconisations d'avis soient présentées à la Comed. Les membres de la commission de médiation reçoivent cet ordre du jour avant la tenue de la commission et l'examinent. Chaque membre, lors de l'instruction, peut alors décider de revenir sur une préconisation qui l'aurait alerté. Il peut soumettre au débat le fait qu'un recours ait été orienté dans la catégorie « avis favorable » ou, à l'inverse, dans la catégorie « avis défavorable ». La commission de médiation étudie de plus près le recours, la situation, et les informations fournies pour le dossier. Le secrétariat instructeur peut commenter et justifier la préconisation initiale.

En réalité, le travail de reconnaissance repose donc essentiellement sur les secrétariats instructeurs sous-traités. Nos déplacements ont démontré que la qualité de l'instruction et le respect des délais sont profondément dépendants de la qualité du secrétariat. Cette qualité dépend fondamentalement des connaissances en droit et de la formation juridique de la sous-traitance. Les délais, les enjeux et les quantités sont tels, que le prestataire doit faire preuve d'une extrême efficacité. Pourtant, leurs équipes sont limitées. Le peu de moyens mis en place face à l'étendue des besoins entraîne un véritable « abattage » des instructions de recours Dalo.

De telles pratiques peuvent générer des souffrances pour les membres de la commission de médiation, leur mission étant reléguée à un travail de « tri ». La responsabilité portée est immense, tandis que les moyens

⁴⁸ Docapost est présent dans les départements suivants : Bouches-du-Rhône, Paris, Yvelines, Val d'Oise, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Essonne

ne permettent pas de faire une instruction minutieuse. Un tel paradoxe est inquiétant à la fois pour la qualité de l'instruction et pour la reconnaissance portée au travail des membres de la commission de médiation. Il faut, en effet, rappeler que siéger en commission de médiation est une lourde responsabilité portée bénévolement et demandant énormément de temps et de disponibilité. Les membres, comme le président, sont peu reconnus et non rémunérés. Il faut désormais s'interroger sur la place qui leur a été donnée jusqu'à présent. La qualité d'un droit restant fortement dépendante de la qualité de l'instruction et des moyens donnés aux personnes qui en sont les garantes.

2.3 LES COMED, UN LABORATOIRE D'INNOVATIONS

Les déplacements du HCLPD ont permis de découvrir de nouvelles pratiques mises en place par les Comed dans chaque département visité. Ces innovations découlent de l'effet levier recherché par les initiateurs du Dalo. Elles sont de trois ordres :

- ❖ Consolider les partenariats avec d'autres acteurs
- ❖ Rendre des décisions assorties de préconisations sur le type de logement ou d'accompagnement adapté
- ❖ Interpeller un acteur sur un dysfonctionnement particulier du droit commun ou sur un positionnement général

On peut citer la création de partenariats très solides avec les CCAPEX. C'est le cas, par exemple, de la Seine-et-Marne, qui a créé en début de Comed une session avec la CCAPEX concernant les recours au motif d'expulsion sans relogement. D'autres Comed innovent aussi dans l'intention donnée à leur avis. Au-delà d'un avis favorable/défavorable, une Comed comme celle des Yvelines précise, dans sa décision, la nature de l'hébergement adapté (pour un Daho), en orientant directement un ménage sur un logement de type SOLIBAIL. Certaines Comed réalisent des signalements ou interpellent d'autres acteurs. Ces signalements peuvent porter sur un cas particulier, à l'attention d'un bailleur ou d'un maire, pour les interroger sur une situation d'insalubrité non prise en charge ou une mutation en attente depuis des années. Certains signalements interpellent aussi un acteur sur le dysfonctionnement d'une politique publique. Les exemples sont nombreux : interpellations de l'agence régionale de santé (ARS) ou la mairie sur des problèmes d'insalubrité ou d'indécence, d'un bailleur sur sa politique de mutation ou de remise en état des logements au changement de locataires, ou de l'Etat sur sa politique de prévention des expulsions. Dans ces situations, la commission de médiation devient un outil pour relever les dysfonctionnements et réactiver le droit commun. Ces pratiques innovantes se révèlent dans la parfaite continuité de l'esprit initial des commissions de médiation avant le vote de la loi Dalo. Le HCLPD s'est appuyé sur tous ces exemples relevés au fil des déplacements pour élaborer les propositions suivantes.

De la nécessité de faire évoluer le rôle des COMED

Initialement prévue comme une commission de médiation, la loi Dalo⁴⁹ a fait de la Comed une autorité dont la principale fonction est de statuer sur la reconnaissance d'un droit. Sa nature juridique singulière, génératrice d'un certain flou, permet de faire évoluer ses missions et sa fonction aisément. Les déplacements du HCLPD dévoilent certaines fragilités, tant au niveau de la composition de la commission que de sa fonction, mais aussi des bonnes pratiques. Ces bonnes pratiques dessinent le sens vers lequel les commissions de médiation

⁴⁹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, s. d., consulté le 31 août 2016.

pourraient évoluer. Ces changements sont nécessaires pour garantir l'effectivité du droit au logement et garder une cohérence aux fonctions de la Comed.

Nos propositions

➤ *Assurer une meilleure représentation de l'usager au sein des Comed*

Dans le cadre du débat sur le projet de loi Egalité et Citoyenneté, le HCLPD propose un amendement prévoyant la présence, dans les Comed, de représentants désignés par des associations de défense des personnes en situation d'exclusion et des représentants désignés par des associations d'usagers ou les instances mentionnées à l'article 115-2-1 du CASF. Cette proposition devrait participer à renforcer l'indépendance et la représentation du requérant au sein de la Comed.

➤ *Instaurer un vrai principe du contradictoire au sein de la Comed, en priorité lors de l'examen d'un recours gracieux.*

Le principe du contradictoire étant absent de la procédure Dalo, il est nécessaire de le mettre en place et en priorité lors d'un recours gracieux. Lors de ce recours, le requérant doit nécessairement disposer du principe de contradiction. Cela induit une communication antérieure du dossier, une connaissance des pièces instruites et des éléments apportés à l'instruction, et la possibilité pour le requérant ou son accompagnant social de plaider lors de la commission de médiation.

➤ *Charger le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées de proposer au préfet les candidats à la présidence de commission de médiation*

Pour garantir une totale indépendance des présidents de commission de médiation, le HCLPD proposerait au préfet les personnalités susceptibles d'assumer le rôle de président de commission de médiation. Ce mode de désignation pourrait s'inspirer du fonctionnement de la Commission nationale du débat public amenée à nommer les présidents des commissions particulières de débat public⁵⁰.

➤ *Professionaliser les membres des Comed*

Cette professionnalisation passerait par la formation des membres et du président, car la reconnaissance au titre du Dalo demande une solide maîtrise juridique des critères de la loi et de la jurisprudence. Cette formation serait juridique et déontologique. Le rôle des membres de la Comed nécessite une formation à l'ensemble des devoirs qui régissent leur fonction, notamment la bonne foi et le secret professionnel.

⁵⁰ La CNDP désigne celui ou celle qui présidera la commission particulière du débat public (CPDP), laquelle se verra chargée de préparer et animer le débat. Le président de CPDP peut être choisi parmi les membres de la CNDP (à l'exception de son président), mais il peut aussi s'agir de toute autre personne dont les compétences en matière d'aménagement et les qualités d'écoute et de concertation sont reconnues.

La professionnalisation impose d'indemniser les membres et le président de Comed. Cette indemnisation serait réservée aux membres bénévoles, c'est à dire ne siégeant pas à la Comed dans le cadre de leur activité professionnelle. Cette indemnisation permettrait de rendre l'absentéisme illégitime.

➤ *Augmenter les moyens des services instructeurs et s'assurer de la formation juridique de ses agents*

Devant le nombre important de dossiers à instruire, en particulier dans les secteurs en tension et afin de garantir une bonne qualité de leur instruction, il est nécessaire d'augmenter les moyens des services instructeurs et de s'assurer de la formation juridique de ces agents.

➤ *Confier aux Comed le rôle de « révélation des dysfonctionnements du droit commun » à travers des signalements (SCP et SDDC)*

Le Droit au logement opposable est un recours mobilisable quand les dispositifs de droit commun n'ont pas fonctionné. A ce titre, la commission de médiation a une vision globale sur l'ensemble des politiques mises en œuvre et sur leurs dysfonctionnements. Les déplacements du HCLPD ont montré que certaines Comed n'hésitaient pas à interpellier les acteurs du logement de leur territoire pour les rappeler à leurs prérogatives. On peut citer les « fiches rappels au bailleur » sur des mutations bloquées ou l'absence de travaux au changement de locataire, ou encore l'interpellation d'une collectivité défaillante dans sa politique de traitement et de suivi de l'insalubrité.

L'évolution proposée porte sur une vision pro-active des commissions de médiation. Elle est la formalisation de pratiques existantes de certaines Comed. Il s'agit de mettre en place deux procédures de signalement émises par la commission de médiation, lorsqu'elle reconnaît un ménage prioritaire et urgent. L'acteur concerné aurait une obligation de réponse sous contrôle du préfet de département. L'objectif de ces signalements est de faire progresser les procédures de droit commun et d'alerter sur ces dysfonctionnements, sans pour autant décharger l'Etat de sa responsabilité. En effet, le signalement ne remplace pas la reconnaissance prioritaire et urgente, mais vient la compléter.

❖ *Mise en place du signalement "cas particulier" (SCP)*

Lorsqu'une Commission de médiation considérera qu'un acteur du logement n'assume pas ses prérogatives concernant la situation d'un requérant, elle disposera de la possibilité de faire un **"signalement particulier"**. L'acteur ainsi interpellé se verra dans l'obligation de répondre à la Comed ainsi qu'au préfet du département. Cet acteur peut-être un propriétaire défaillant, un bailleur social, etc.

❖ *Mise en place du signalement "dysfonctionnement du droit commun" (SDDC)*

Lorsque la commission est confrontée à des cas récurrents de dysfonctionnement d'un dispositif du droit commun, elle émettra un signalement **"dysfonctionnement du droit commun"** à l'acteur responsable avec copie au préfet. La commission de médiation l'alertera alors de la responsabilité qui lui incombe de répondre au problème, et la notification parviendra aussi au préfet. Ce signalement permettra de rendre visibles les dysfonctionnements et de responsabiliser les maillons récalcitrants de la chaîne du droit commun.

➤ *La participation des Comed à l'élaboration des Plans Départementaux d'Accès au logement et à l'hébergement des Personnes Défavorisées. (PDALHPD) et à certains documents d'urbanisme*

L'objectif des signalements est de constituer un véritable diagnostic de l'efficacité des dispositifs de la politique de logement d'un territoire. L'article 441-2-3 mentionne déjà que la Comed établisse chaque année un état des décisions prises, il s'agit d'y ajouter l'ensemble des signalements émis. Ils seraient ainsi transmis au CRHH, et consultés dans l'élaboration des PDALHPD. Les acteurs récepteurs de ce rapport seraient : le représentant de l'Etat dans le département, le comité responsable du plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, au CRHH, et au Comité de suivi du Dalo. Dans les communes déclarées en état de carence au regard de l'article 55 de la loi SRU, ce rapport serait aussi consulté pour l'élaboration des PLH et des PLU.

CHAPITRE II : LA RECONNAISSANCE AU TITRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Ce chapitre s'intéresse particulièrement à l'instruction du dossier Dalo à travers la vérification des 6 critères de la loi et la caractérisation de l'urgence.

1. La recevabilité du recours

La première étape de l'instruction évalue tout d'abord la recevabilité des recours. Pour être recevable, le recours doit contenir l'ensemble des pièces justificatives obligatoires demandées dans le formulaire selon la situation du demandeur⁵¹. Lorsqu'il manque une pièce justificative obligatoire⁵², le service instructeur prend contact avec le requérant. Cette demande de pièce suspend le délai légal d'instruction, qui reprend au jour de la réception des pièces. Le délai d'instruction est de 3 mois ou de 6 mois selon les départements, à compter de la date de réception du recours Dalo⁵³. Passé ce délai, même si les pièces ne sont pas parvenues au secrétariat,

⁵¹ Décret n° 2014-116 du 11 février 2014 relatif au droit au logement opposable, 2014-116, 2014.

⁵² Pièces obligatoires communes à tous les recours : pièce d'identité du requérant, copie d'une pièce justificative de la situation familiale, copie d'attestation d'enregistrement de la DLS, titre de séjour si pertinent ou récépissé de demande de titre de séjour si pertinent, preuves des démarches préalables (copie lettre refus d'attribution...), copie des pièces d'identité de chaque membre à loger, copie du justificatif des ressources mensuelles du requérant et des autres personnes sur les 3 derniers mois, copie du dernier avis d'imposition, justificatif de la CAF ou MSA si le requérant perçoit des prestations.

⁵³ Selon l'article R441-15 du Code de la construction et de l'habitation: "Lorsqu'elle est saisie au titre du II de l'article L. 441-2-3, la commission de médiation rend sa décision dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande. Dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1er janvier 2014, dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants, ce délai est de six mois. En Ile-de-France, ce délai est également de six mois jusqu'au 1er janvier 2015 ».

le recours doit passer en Comed et celle-ci est libre de statuer sur un rejet, un ajournement, une décision favorable. A titre de complément, la Comed peut demander d'autres informations en dehors de la liste des pièces obligatoires. Pour les demandes de pièces facultatives, il n'y pas de délai de renvoi imposé au requérant ni de suspension de délai d'instruction.

La recevabilité est un enjeu majeur auquel se heurtent toutes les Comed. Dans l'ensemble des départements visités, nous avons constaté un très grand nombre de dossiers incomplets. En moyenne, cela concerne près de 20% des dossiers. Ce ratio augmente au fil des années, entraînant de nombreux rejets ou ajournements. Ce taux s'explique par la complexité de la procédure Dalo. En effet, le formulaire ainsi que l'ensemble des démarches ne sont pas accessibles à des ménages non habitués aux procédures administratives, ou maîtrisant mal la langue française. L'Agence Nationale de Lutte contre l'illettrisme⁵⁴ estime à 7 % la population adulte âgée de 18 à 65 ans ayant été scolarisée en France en situation d'illettrisme, soit 2 500 000 personnes en métropole. En outre, l'instabilité résidentielle de certains requérants complique les modalités de prise de contact. Une simple demande de pièce peut alors bloquer l'intégralité de la procédure.

Ainsi, un grand nombre de ménages n'accède pas au droit au logement pour une simple question de dossiers incomplets. La recevabilité du recours est une cause importante d'échec pour les ménages, et parallèlement une étape sur laquelle les services instructeurs dédient la grande majorité de leur temps. Cette situation cause un préjudice important du requérant tout en compliquant le travail des COMED.

Notre proposition

➤ *Permettre à chaque requérant d'accéder à un accompagnement avec des travailleurs sociaux*

En général, les ménages rencontrant le plus de difficultés à remplir leur dossier sont les plus isolés et les plus fragiles. Certains rencontrent des difficultés pour lire ou écrire. Il est donc primordial de permettre aux ménages de faire leur demande Dalo avec un accompagnement social. Pour cela, l'augmentation de moyens des travailleurs sociaux des départements et des acteurs associatifs est nécessaire. La loi Alur prévoit la nécessaire mise en place de guichets uniques au sein de maisons de l'habitat. Il serait légitime que ces lieux offrent également un service d'accueil Dalo et d'aide à la constitution de dossier.

Il s'agira également de mieux former les travailleurs sociaux au droit au logement, car la grande majorité d'entre eux ne dispose pas d'une connaissance fine du recours Dalo. Enfin, nous avons pu constater que certains départements, par volonté politique ou par manque de moyens, ont donné la consigne à leurs travailleurs sociaux de ne pas accompagner l'élaboration des recours Dalo.

⁵⁴

<http://www.anlci.gouv.fr/Illettrisme/Les-chiffres/Niveau-national>

2. Le contexte de l'instruction

2.1 LES CRITERES INFORMELS

La mission d'évaluation du Dalo confiée au HCLPD a permis d'analyser la pratique des commissions de médiation dans la mise en œuvre du Dalo. Chaque Comed a interprété à sa manière les critères de la loi, entraînant une grande diversité selon les territoires visités. La majorité des doctrines élaborées par les Comed vont dans le sens d'une restriction de l'accès au droit au logement opposable. L'ensemble des Comed peine encore à s'approprier le guide des bonnes pratiques élaboré par la DHUP.

A partir de ces constats dressés sur les doctrines et sur l'application des critères formels, le HCLPD a travaillé à des propositions d'évolution permettant de répondre aux limites énoncées. Les informations collectées sont issues de chacune de nos rencontres.

Nos premières observations révèlent l'existence de critères informels. Ces *critères informels* ou *critères présumés* n'apparaissent ni dans la loi ni dans les doctrines écrites des Comed. Ils s'avèrent pourtant déterminants dans l'instruction des dossiers. Consciemment ou non, ils se sont imposés comme des références, qui, lorsqu'elles sont trop présentes, prennent le dessus sur l'esprit initial du Dalo.

Une prise en compte de l'offre de logements disponibles sur le territoire

La reconnaissance au titre du Dalo s'apprécie aujourd'hui en fonction de l'offre de logements disponibles sur le territoire. Dans des zones très tendues (forte demande en logements sociaux), le contexte est si prégnant qu'il est inconsciemment pris en considération. La forte hétérogénéité des taux de décisions favorables selon la tension du territoire en est la manifestation la plus explicite.

Ce réflexe pragmatique est compréhensible, mais il pèse sur la nécessaire égalité de traitement de chacun, indépendamment de son département. C'est en cela que le Dalo, en tant que droit, se distingue d'une reconnaissance procédurale. Il ne peut être relatif ou conditionné à d'autres éléments que ce qui est inscrit dans la loi, à savoir la reconnaissance sur la base des 6 critères établis par la loi et la caractérisation de l'urgence de la situation. En ce sens, le HCLPD demande une clarification sur *l'Instruction du Gouvernement du 6 février 2015 relative au plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du Droit au logement* qui indique que : « si la reconnaissance du DALO crée un droit à se voir proposer un logement répondant aux besoins et aux capacités des personnes, ce droit s'entend au regard de l'offre de logements disponibles qui peut être d'importance et de nature différente selon les secteurs géographiques »⁵⁵.

Une anticipation du refus des commissions d'attribution

De nombreuses Comed refusent la reconnaissance au titre du Dalo à des ménages, considérant que leur dossier n'aura aucune chance d'être accepté par la Commission d'attribution de logement. C'est le cas, en

⁵⁵ *Instruction du Gouvernement du 6 février 2015 relative au plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du Droit au logement opposable (DALO), s. d.*

particulier, des ménages aux revenus les plus faibles ou endettés. En effet, les niveaux de loyers pratiqués dans le parc social ne permettent pas, le plus souvent, d'attribuer un logement à un ménage dont le reste à vivre se situe en dessous de 10 euros par jour. Les niveaux de loyers pratiqués dans le parc social se trouvent ainsi déconnectés des revenus d'une partie importante de la population. L'esprit de la loi Dalo est pourtant de reconnaître un droit, et non d'anticiper le fait que ce droit ne se trouve pas ou s'apprête à ne pas être respecté. La Comed doit uniquement évaluer les recours à travers les critères fixés par la loi. L'objectif de la loi Dalo est, par la pression exercée du fait du risque de recours, de faire évoluer la politique du logement afin que le droit au logement de chacun puisse être respecté. Refuser la reconnaissance au titre du droit au logement opposable du fait d'un manque de ressources ou d'un surendettement apparaît totalement aberrant : ce sont justement ces populations qui se trouvent le plus en difficulté pour accéder au logement.

Une appréciation des situations en comparaison avec les autres dossiers

La reconnaissance au titre du Dalo est parfois inconsciemment ou consciemment appréciée en comparaison avec les autres dossiers de requérant Dalo, ou même avec les autres demandeurs de logement social. Cette inflexion, parfois naturelle, pose question, puisqu'elle n'évalue pas la situation du requérant en tant que telle mais la relativise au regard d'un contexte global. Dans un département confronté à de nombreux cas d'insalubrité, un recours au motif d'insalubrité aura moins de chance d'être reconnu prioritaire et urgent. Il ne s'agit pas de reconnaître au titre du Dalo les ménages étant dans les situations les plus graves mais bien de constater si leur cas correspond aux 6 critères fixés par la loi et leur caractère urgent. Cette reconnaissance appréciée en fonction des autres dossiers, conduit d'année en année à un nivellement vers le bas de la caractérisation de la priorité et de l'urgence et transforme l'instruction en une hiérarchisation des dossiers.

La persistance de présupposés dans l'instruction du recours

La Comed, lors de l'instruction, doit tenter d'objectiver autant que possible la situation du requérant. Cependant, les pièces contenues dans le dossier ne permettent pas toujours d'apprécier en détail la situation. Ces limites peuvent pousser les Comed à développer des présupposés pour combler les zones d'incertitude. Si l'appréciation des recours est bien évidemment la fonction propre à la Comed, elle doit éviter, dès qu'elle le peut, les supputations. Son rôle est d'instruire et d'examiner les dossiers sur la base des pièces déterminées par la loi. Si ces documents ne permettent pas de comprendre la situation du requérant, il est de son devoir de demander un complément d'information. La pratique consistant à imaginer la situation réelle du requérant a systématiquement tendance à s'effectuer à la défaveur de celui-ci.

La caractérisation de l'urgence effectuée à travers les 6 critères de la loi

L'analyse, par les commissions de médiation, du dossier d'un requérant s'effectue en deux phases. La phase 1 consiste à vérifier si la situation du requérant correspond à l'un des 6 critères de la loi et la phase 2 consiste à vérifier l'urgence de son dossier. De nombreuses commissions de médiation caractérisent pourtant l'urgence en appliquant une « seconde fois » les 6 critères de la loi. Cette pratique a pour conséquence d'écarter des requérants de l'accès au Dalo en leur imposant le respect de deux, voire plusieurs critères. Cette dérive est particulièrement constatée pour les dossiers relevant du critère « délai anormalement long » et « dépourvu de logement, hébergé chez un tiers ». Un seul critère est nécessaire pour être reconnu au titre du droit au logement opposable si l'urgence de la situation est attestée.

3. Le requérant face aux critères et à la caractérisation de l'urgence

La « bonne foi » est la condition préalable à la reconnaissance au titre du droit au logement opposable. Les commissions de médiation sont chargées d'en apprécier la réalité. La notion de bonne foi, présente dans certains traités internationaux et dans de nombreux textes de droit français, peut donner lieu à des interprétations diverses. Cette notion, éminemment subjective, a une forte connotation morale. Ce flou laisse la commission de médiation libre de son interprétation. Trop souvent les Comed oublient qu'en droit français, la bonne foi est présumée : ce n'est qu'à partir d'éléments prouvant la mauvaise foi qu'elle peut être remise en question. De plus, la jurisprudence sur le sujet souligne que la bonne foi est une notion « évolutive », une déloyauté ancienne ne peut être systématiquement une preuve de mauvaise foi à l'instant T. La mauvaise foi s'apprécie donc à un moment donné et au regard de l'objet du recours. Un acte de mauvaise foi ne peut condamner une personne à être systématiquement considérée de mauvaise foi dans chacune de ses démarches. Lors de nos déplacements, certaines Comed pouvaient considérer qu'une personne était de mauvaise foi en fonction d'éléments anciens du dossier, ou considérer systématiquement qu'un ménage expulsé pour loyers impayés était de mauvaise foi. Le HCLPD alerte sur l'instrumentalisation de cette notion, utilisée par la Comed pour sacraliser tous ses doutes, alors même qu'ils devraient objectivement être éclairés par un rapport social.

3.1 DEPOURVU DE LOGEMENT



« La commission de médiation peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement (...) »⁵⁶

L'absence de logement est aujourd'hui un des signes les plus criants du mal-logement. Elle condamne progressivement les ménages à faire appel à des solidarités privées (hébergés chez un tiers), puis à contacter les hébergements institutionnels et, finalement, en dernier recours, à dormir dans des lieux précaires ou dans la rue. En 2012, l'INSEE estimait à 141 500 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine⁵⁷. Ce nombre a augmenté de 50% depuis 2001, attestant de la précarisation intense de la société ces quinze dernières années. Ce chiffre n'est qu'une estimation *a minima*, puisqu'il ne comptabilise pas les personnes sans domicile n'entrant pas en contact avec les services sociaux ou les services d'hébergement⁵⁸.

Les ménages considérés sous ce critère sont ceux qui ne disposent ni d'un logement, ni d'un hébergement dans une structure, ni d'hébergement chez un tiers (ils font l'objet d'un autre sous-ensemble). A noter que, dans le cadre de la procédure Dalo, les ménages sans titre de séjour ne peuvent déposer un recours, seul le recours Daho (hébergement) leur est accessible. Ce critère se réfère donc à la personne sans-abris, c'est-

⁵⁶ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3, Code de la construction et de l'habitation, vol. L441-23, s. d., consulté le 2 septembre 2016.

⁵⁷ INSEE, « Insee Première n°1455, L'hébergement des sans-domiciles en 2012 », juillet 2013.

⁵⁸ L'enquête INSEE « Sans domicile » de 2012 n'a comptabilisé que les ménages en contact avec les services sociaux ou les services d'hébergement

à-dire celle ne « *disposant pas d'un lieu couvert pour se protéger des intempéries et dort à l'extérieur ou dans un lieu non prévu pour l'habitation, ou logeant dans des hébergements précaires* »⁵⁹.

LE BILAN DES DEPLACEMENTS

La caractérisation de l'absence d'habitat

La mission du HCLPD a révélé les difficultés des Comed à définir la notion d'habitat stable. A tort, elle peut caractériser un hébergement de mise à l'abri comme un hébergement en structure au sens de l'article L441-2-3 du CCH⁶⁰. Or, un hébergement de mise à l'abri se distingue nettement d'un hébergement en structure de par l'instabilité de l'accueil, les conditions d'accueil précaires, et une absence d'accompagnement social. Cette distinction est fondamentale et a d'ailleurs été confirmée par l'arrêt du Conseil d'État du 22 avril 2013⁶¹. Une Comed ne peut donc pas considérer que des personnes résidant à hôtel sont « hébergées en structure ». Elle est dans l'obligation d'apprécier le recours Dalo au motif de « dépourvu de logement ». Le guide des bonnes pratiques du Dalo précise cependant qu'il est fait exception à cette règle pour les « hébergés à l'hôtel à titre d'hébergement d'urgence financé par les pouvoirs publics »⁶². Au vu des conditions d'hébergement de certains hôtels⁶³, une telle caractérisation interroge. Leurs conditions ne permettent pas de répondre aux critères de logement adapté et à l'impératif de « stabilité ». La décision n°1505662 du TA de Melun (27 juin 2016) vient d'ailleurs confirmer le fait qu'un ménage hébergé en hôtel doit être considéré comme « dépourvu de logement ». Cette différenciation est primordiale lors de la caractérisation de l'urgence. Dans le cas d'un ménage « dépourvu de logement », aucun délai d'ancienneté de la situation ne peut être opposé au requérant. Tandis que considérer l'hôtel comme un « hébergement en structure » reviendrait à évaluer un délai minimum d'hébergement pour apprécier le recours Dalo.

Une difficile appréciation de l'autonomie de la personne

Les ménages dépourvus de logement sont inévitablement dans une situation d'extrême précarité, et présentent un parcours résidentiel chaotique. Dans ce cadre, certaines Comed interrogent la capacité des requérants à porter la responsabilité d'un logement. A travers ces questionnements, la Comed apprécie l'autonomie du requérant et conditionne donc à son jugement la possibilité pour un ménage de se réinsérer dans un parcours résidentiel. Au cours de nos déplacements, nous avons été confrontés à des cas de famille sans abri, disposant de ressources et d'un travail, dont le recours Dalo avait été requalifié en Daho au titre de doutes émis par la Comed sur l'autonomie du ménage.

L'évaluation de l'autonomie d'une personne et de sa capacité à habiter est un travail de professionnel. Une telle évaluation est complexe pour des membres de la commission ne disposant pas toujours des pièces nécessaires, en particulier d'un rapport social dans le dossier. L'évaluation de l'autonomie est surtout l'enjeu central des réorientations de Dalo en Daho, donnant souvent lieu à des réorientations injustifiées.

⁵⁹ INSEE, « Insee Première n°1455, L'hébergement des sans-domiciles en 2012 ». juillet 2013.

⁶⁰ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3.

⁶¹ Arrêt n°358427 du Conseil d'État du 22 avril 2013, s. d.

⁶² Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable Bonnes pratiques des commissions de médiations », février 2014.

⁶³ Secours Catholique, « De l'hôtel au logement, c'est possible ! », s. d.

LES REORIENTATIONS DALO EN DAHO

La loi permet à la commission de médiation de réorienter un recours Dalo, donc une demande de logement, en recours d'hébergement (Daho). Cette réorientation doit être motivée par une autonomie insuffisante. La commission de médiation, au regard des pièces du dossier, va alors prendre une décision pour un relogement en structure d'hébergement, ou encore un SOLIBAIL si nécessaire.

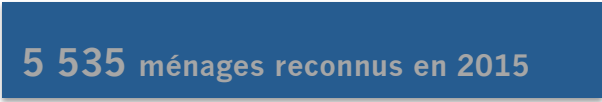
Une réorientation est une prise de position très marquée de la Comed, qui doit être certaine de ses motivations et en capacité de les argumenter. Pendant nos déplacements, nous avons pourtant remarqué que l'autonomie était souvent confondue avec des ressources insuffisantes. Or, le montant des ressources n'est en rien un indicateur de l'autonomie et de la capacité dont dispose le requérant pour habiter un logement autonome. De plus, certaines Comed réorientent des dossiers vers le recours Daho, lorsque le requérant a déjà saisi le SIAO. La prise de contact avec un service d'hébergement ne peut être perçue comme une absence d'autonomie et devenir un critère justifiant la réorientation. Les structures d'hébergement ont été pensées pour un certain type de profil ou de parcours ; déjà très sollicitées, elles ne se destinent pas à des requérants pouvant accéder au logement. Sans pièce du dossier attestant clairement d'une incapacité à accéder au logement, la Comed ne devrait pas demander de réorientation. L'augmentation de ces pratiques dans tous les départements fait craindre un usage abusif de cette disposition, pourtant très lourde en conséquences pour le ménage.

Nos propositions

- *Considérer systématiquement tous les types d'hôtels comme des hébergements précaires*
- *Motiver les refus de reconnaissance et requalification de Dalo en Daho par un rapport social*

L'évaluation de l'autonomie se trouvant être une tâche complexe, il apparaît nécessaire d'objectiver ce choix sur la base d'un rapport social. Il est proposé de rendre obligatoire l'établissement d'un rapport social constatant le manque d'autonomie d'un ménage, lorsque celui-ci est concerné par une réorientation de dossier.

3.2 DEPOURVU DE LOGEMENT, HEBERGE CHEZ UN TIERS



5 535 ménages reconnus en 2015

« La commission de médiation peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement (...) »⁶⁴

Le critère « Hébergé chez un tiers » est un sous-ensemble de la catégorie « dépourvu de logement », il doit donc être évalué au même titre que les requérants en absence de logement. L'hébergé chez un tiers, bien qu'il soit dépourvu de logement, dispose d'un toit. A ce titre, il est en pratique soumis à une évaluation plus stricte de sa situation. Pourtant, dans la majorité des cas, la précarité de sa situation est réelle et l'urgence bien présente : l'étape suivante pouvant être le basculement à la rue. Il ne fait souvent pas l'objet d'un suivi social. Si l'hébergement chez un tiers est la forme invisible du mal-logement, ce cas concerne pourtant 490 000 personnes⁶⁵. Parmi eux, 69 000 personnes n'ont aucun lien de parenté avec leur hébergeant, et 338 000 sont des personnes non-étudiantes revenant au domicile de leurs parents⁶⁶.

BILAN DES DEPLACEMENTS

Pièces facultatives et pièces obligatoires

Le problème majeur est la difficulté à attester de la situation d'hébergement et à fournir des preuves suffisamment probantes. Pour statuer, la Comed a besoin d'une preuve des conditions d'hébergement. L'attestation d'hébergement est un élément obligatoire pour faire un recours Dalo. Malgré la présence de cette pièce, il reste difficile pour la Comed d'objectiver la situation du requérant sur une information de nature déclarative. L'absence d'informations complémentaires venant éclairer la condition résidentielle entraîne en réalité la mise en doute de la situation du requérant. Même si la communication d'informations supplémentaires sur la condition du requérant est utile, il faut rappeler que ces pièces sont uniquement facultatives. Pourtant, l'absence d'informations supplémentaires a tendance à porter préjudice au requérant et mettre en doute la réalité de sa condition. A maintes reprises, nous avons vu que des pièces facultatives se transforment en pièces obligatoires. Certaines Comed ont mis en place une fiche de renseignement sur l'hébergement à joindre au dossier, avec des questions sur l'état du logement, co-remplie par l'hébergeant et l'hébergé. Cette fiche est un outil très pertinent pour mieux comprendre la situation du requérant, mais il s'avère que son non-renvoi entraîne presque systématiquement le rejet du recours. Cette pratique ne prend pas en compte les cas de conflits entre hébergeur et hébergé, empêchant la transmission de cette fiche. L'hébergeur peut refuser de remplir cette fiche, considérant que le fait de se déclarer hébergeur lui portera préjudice dans ses déclarations d'impôts, demande d'APL et déclaration auprès de son office HLM s'il est résident du parc social.

⁶⁴ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3.

⁶⁵ INSEE, « Insee Première n°1455, L'hébergement des sans-domicile en 2012 ». Juillet 2013.

⁶⁶ Ibid.

Les pièces facultatives doivent continuer d'être considérées comme utiles, mais pas indispensables, de manière à ne pas mettre en place une discrimination injustifiée. Si le requérant n'a pas étayé la description de sa situation ou n'a pas renvoyé la fiche sur les conditions d'hébergement, la Comed peut légitimement demander un rapport social pour obtenir ces informations.

La caractérisation de l'obligation alimentaire

L'article R441-14-1 du décret n°2014-116 du 11 février 2014 remplace la référence à l'obligation alimentaire ascendant/descendant par des indicateurs évaluant l'autonomie et le parcours de la personne. L'analyse du dossier s'oriente vers la situation du requérant ; son âge, sa situation professionnelle et familiale. Cependant, les Comed rencontrent encore beaucoup de difficultés à évaluer l'autonomie de la personne, au regard de la diversité de situations. Dans la majorité des cas rencontrés, cette évaluation se traduit par un rejet quasi-systématique de ce type de recours. Le HCLPD rappelle que les Comed se doivent d'évaluer les différents éléments cités par l'article R441-14-1. La décision du TA de Paris n°0901356 du 29 avril 2010 a statué sur le fait qu'opposer l'obligation d'aliments au requérant, sans tenir compte de la durée de son hébergement chez sa mère (10 ans), de sa situation professionnelle et de son âge (né en 68), se trouvait être une erreur d'interprétation des textes.

Les cas de jeunes actifs revenant au domicile de leurs parents après être partis depuis longtemps du foyer parental, vont devenir courants. Comme le rappelle la Fondation Abbé Pierre, ces retours au foyer témoignent d'une grande précarité⁶⁷. Ils sont souvent le résultat d'une perte d'emploi, de problèmes financiers ou de mal-logement. Au même titre que les hébergés chez un tiers, les hébergés chez les ascendants sont eux aussi en grande difficulté et ont le même besoin d'accéder à un logement décent et indépendant.

Une caractérisation de l'urgence extrêmement limitative

Lors de ses déplacements, le HCLPD a pu constater une appréciation extrêmement stricte et limitative des commissions de médiation, en particulier lors de la caractérisation de l'urgence de la situation. En général, les commissions de médiation portent principalement leur attention sur les **conditions** d'hébergement. Cette pratique revient à demander un second critère, comme sur-occupation ou insalubrité, pour permettre d'être reconnu au titre du Dalo, le seul fait d'être hébergé chez un tiers, sans cumul d'un second critère, n'étant que rarement considéré comme suffisant.

Cette exigence d'un double critère se constate de façon récurrente dans les Comed, certaines l'ayant explicitement inscrit dans leur doctrine. Si les constats de sur-occupation, d'indécence ou d'insalubrité sont des éléments nécessaires témoignant de l'urgence, ils ne peuvent en aucun cas devenir obligatoires. Le risque de rupture d'hébergement, la durée passée chez l'hébergeur, la fragilité du ménage concerné sont tout aussi importants à évaluer pour caractériser l'urgence.

Nos propositions

⁶⁷ Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal-logement en France, 21ème rapport annuel », 2016.

➤ *Objectiver la situation par un rapport social*

Pour éviter toute discrimination envers les requérants n'ayant pas fourni d'informations facultatives sur leurs conditions d'hébergement, le HCLPD encourage les Comed à objectiver autant que possible la situation du requérant par un rapport social.

➤ *Ne pas apprécier l'urgence uniquement sur les conditions de logement de l'hébergé*

L'appréciation de l'urgence doit prendre en compte la durée de l'hébergement, la possibilité d'une rupture d'hébergement et la fragilité du ménage concerné.

3.3 MENACE D'EXPULSION SANS RELOGEMENT



3 188 ménages reconnus en 2015

«Avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement»⁶⁸

Entre 2001 et 2014, les décisions d'expulsion rendues par les tribunaux ont augmenté de 56% en atteignant 132 000 décisions prononcées⁶⁹. Le nombre d'expulsions effectives, avec intervention des forces de l'ordre, a progressé de 83% en 13 ans⁷⁰. Augmentation qui est due à la précarisation des ménages, et aussi à un changement stratégique de l'Etat ne voulant plus indemniser lorsqu'il n'apporte pas le concours de la force publique. Ces chiffres ne tiennent pas compte des ménages ayant quitté leur domicile suite au commandement de quitter les lieux, donc avant l'intervention de la force publique. Du fait de l'augmentation des dépenses nettes en matière de logement, les difficultés à se maintenir dans le logement touchent de plus en plus de ménages. Le rapport *Prévention des expulsions locatives* établi par les ministères de la Justice, des Affaires sociales, du Logement et de l'Intérieur explique cette augmentation par la hausse généralisée des loyers (+3.2% par an), l'envolée des charges du logement (progression de 39% en 10 ans tandis que le forfait-charges des aides n'a été revalorisé que de 10.9%) et des aides personnelles qui s'avèrent insuffisamment solvabilisatrices⁷¹. Ainsi, la grande majorité des ménages menacés d'expulsion le sont pour des raisons économiques ou suite à un congé vente/reprise délivré par les bailleurs.

⁶⁸ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3, L441-23:441.

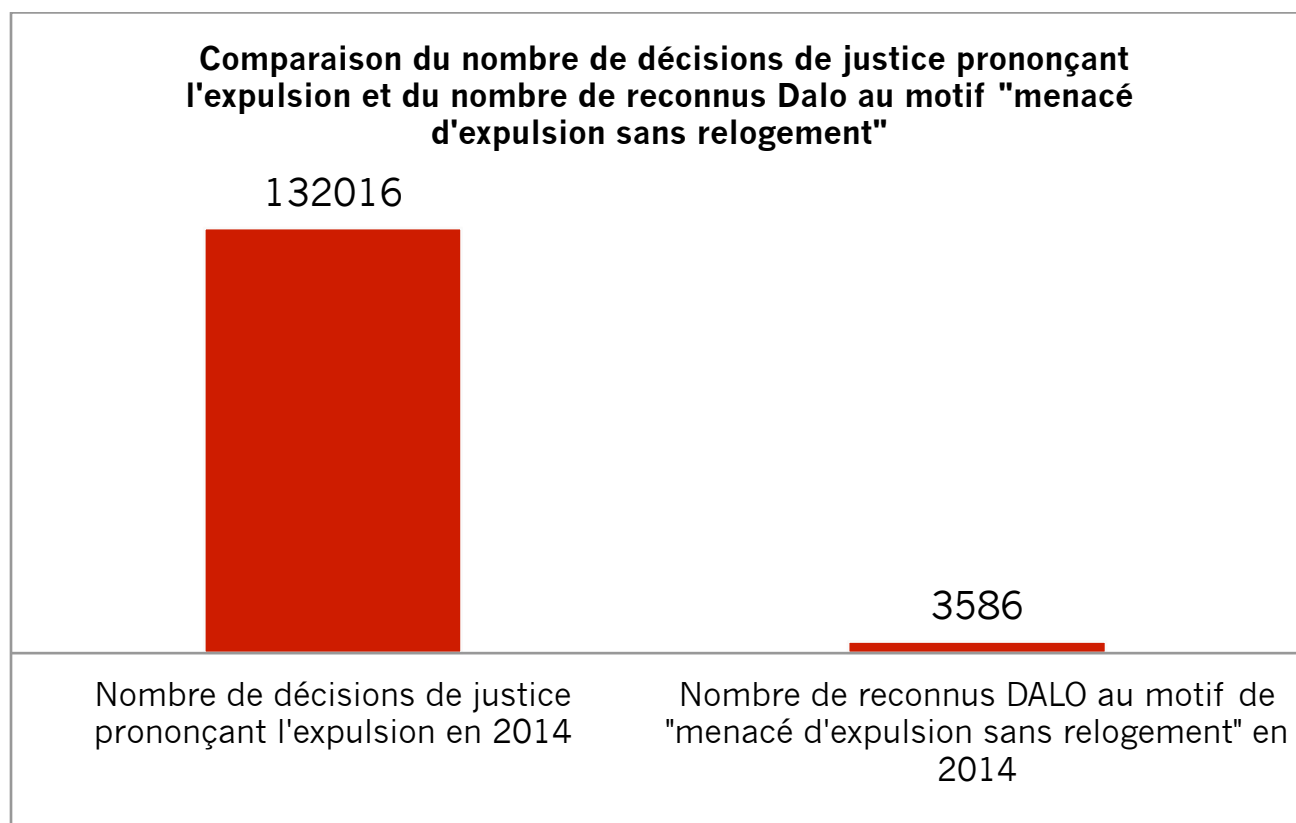
⁶⁹ Chiffres du ministère de la Justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc).

⁷⁰ Chiffres du ministère de l'intérieur, France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003

⁷¹ « Prévention des expulsions locatives » (Ministères de la Justice, des Affaires sociales, du Logement et de l'Intérieur, Aout 2014).

Dans ce contexte, il est paradoxal de constater une baisse des reconnaissances Dalo sur ce motif au regard de la hausse du nombre d'expulsions locatives prononcées. Les expulsions sans relogement sont à la fois un drame humain, social et financier, considérant le coût d'un hébergement d'urgence pour les finances publiques. L'anticipation du relogement permise par le recours Dalo vise justement à éviter ces situations. De plus, la circulaire du 26 octobre 2012⁷², précisant qu'un ménage reconnu au titre du Dalo menacé d'expulsion doit faire l'objet d'une proposition de logement avant toute mise en œuvre du concours à la force publique, peine à être appliquée en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le comité de suivi Dalo a mis en place en 2010 une cellule de veille expulsion, chargée de recenser les infractions à la circulaire et d'intervenir auprès des préfetures lorsqu'un requérant est menacé d'expulsion ou expulsé. De 2013 à août 2016, elle a reçu 435 signalements de menaces d'expulsion sans relogement. Le nombre réel d'expulsions est bien plus grand, puisque beaucoup de ménages ne sont pas en lien avec des travailleurs sociaux. Une grande partie n'est pas donc pas recensée dans ce chiffre. Année après année, le nombre de signalements augmente et les infractions à la circulaire s'intensifient.

Graphique n°4 : Comparaison du nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion en 2014 et du nombre de reconnus Dalo au motif "menacé d'expulsion sans relogement" en 2014



SOURCES : NOMBRE DE DECISIONS DE JUSTICE PRONONÇANT L'EXPULSION (CHIFFRES 2014 DU MINISTERE DE LA JUSTICE), NOMBRE DE RECONNUS DALO AU MOTIF "MENACE D'EXPULSION SANS RELOGEMENT (DONNEES ISSUES D'INFODALO EXTRAIT DU TS5 DE 2014)

BILAN DES DEPLACEMENTS

Appréciation des démarches préalables

⁷² Disponible en annexe pXX

Les Comed sont censées évaluer les démarches préalables effectuées par le requérant lors de l'instruction. L'appréciation et les délais de ces démarches varient selon les Comed. Ainsi, certaines exigent un délai minimum de 1 mois entre le dépôt de la DLS et la demande Dalo, pour d'autres le délai atteint un an. L'application formelle de ces délais minimum est en contradiction avec les textes.

Dans le cadre du menacé d'expulsion, le rapport à la temporalité est très complexe et le requérant n'a aucune visibilité sur les étapes à venir. La menace d'expulsion place le requérant dans une instabilité profonde ne lui permettant pas d'enclencher les différentes démarches administratives nécessaires en temps et en heure. Certains ménages confrontés à une menace d'expulsion commencent d'abord à rechercher un logement dans le parc privé. Après plusieurs mois de recherche et constatant l'impossibilité de trouver un logement privé, ils envisagent alors de déposer une demande de logement social. Demander à un ménage menacé d'expulsion d'avoir effectué toutes les démarches nécessaires, parfois un an avant le recours Dalo, ne correspond pas à la temporalité réelle des ménages.

Appréciation de la dette et des ressources du requérant

La dette tient une place centrale dans l'évaluation du recours du requérant. Elle est perçue comme un élément décisif d'appréciation de sa « bonne/mauvaise foi ». Le fait de ne pas savoir gérer son budget est interprété comme un signal de « mauvaise foi », alors que cela correspond à l'absence d'une compétence qui pourrait être acquise par de l'accompagnement ou de la formation. Un refus de la commission de surendettement, bien qu'indiquant que les ressources du requérant ne permettent pas de régler la dette à terme, est perçu comme élément prouvant la soi-disant mauvaise foi du requérant. En définitive, le fait de ne pas avoir assez de ressources devient un élément pour caractériser la « mauvaise foi ».

A travers ce type de rejet, les Comed ont en réalité évalué les chances du requérant de voir son dossier accepté par la Commission d'attribution. Conditionner l'attribution d'un droit à des pronostics de chance de relogement est profondément contraire à l'esprit de la loi Dalo. Ainsi, la hauteur de la dette tout comme le montant des ressources ne devraient, en aucun cas, être des motifs de refus systématiques.

Une caractérisation divergente de l'urgence

La difficulté principale rencontrée par les Comed est de cerner la notion d'urgence dans chaque situation de recours. Les temporalités d'expulsion sont très différentes d'un département à un autre. Dans la majorité des départements, le HCLPD a constaté une appréciation tardive de l'effectivité d'une menace d'expulsion. En effet, de nombreuses Comed privilégient l'attente du concours de la force publique pour considérer que la menace d'expulsion est réelle. De telles pratiques conduisent souvent à rendre une décision alors que la procédure est déjà aboutie et parfois après l'expulsion des personnes. Or, attendre que la procédure soit très avancée pour considérer que la condition d'urgence est remplie constitue un écart à la loi, régulièrement censuré par les juges administratifs. Comme le rappelle le guide des bonnes pratiques du Dalo⁷³ : « *Le recours Dalo est ouvert aux personnes menacées d'expulsion et non aux personnes expulsées. Donc, il faut que la décision favorable de la commission intervienne à un moment où il est encore possible de reloger la personne en application de la décision de reconnaissance du Dalo avant qu'elle ait été effectivement expulsée.* ». Certaines Comed ont pourtant

⁷³ Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable - Bonnes pratiques des commissions de médiation ».

l'impression de pouvoir anticiper le calendrier à venir avant l'expulsion, alors même que le requérant n'est jamais à l'abri d'une accélération soudaine de la procédure. Plus l'accès au logement sera anticipé en amont, plus le bénéfice de ce relogement sera important pour le requérant et pour l'Etat. Une rupture de parcours résidentiel a en effet beaucoup de conséquences sur le plan humain, social et économique. A l'inverse de cette pratique, certaines Comed rejettent les recours Dalo ayant déjà fait l'objet d'un concours de la force publique (CFP). Elles considèrent que le recours intervient trop tard, qu'il s'agit d'un "Dalo défensif". Face à ces rapports biaisés à la temporalité, de nombreux requérants ne voient pas leur recours aboutir, malgré l'urgence de leur situation.

Nos propositions

➤ *Systématiser les partenariats avec les CCAPEX*

Il est nécessaire de travailler à une coordination accrue entre les services de la CCAPEX et de la Comed. L'action de l'une des commissions n'étant pas exclusive, et le passage en CCAPEX n'étant pas un motif de refus de Comed. Ainsi, lorsque la Comed considère que des mesures de prévention ou de maintien dans le logement peuvent être mises en place, il est dans ses prérogatives d'alerter la CCAPEX. A l'inverse, la CCAPEX peut apporter des avis sur lesquels la Comed s'appuiera pour apprécier certains recours, comme le rappelle la circulaire du 31 décembre 2009⁷⁴. En revanche, le signalement à la CCAPEX doit rester indépendant de la reconnaissance ou non au titre du Droit au logement opposable.

➤ *Supprimer les délais liés aux démarches préalables*

Le caractère urgent et instable d'une situation d'expulsion complique la réalisation de démarches préalables. En outre, les textes en vigueur conseillent de considérer l'effectivité de l'expulsion le plus en amont possible (jugement), ainsi, plus la situation du requérant sera jugée en amont, moins la demande de logement social (DLS) sera ancienne. De ce fait, l'exigence d'un délai d'ancienneté de la DLS n'est pas pertinente pour évaluer la réalité de l'expulsion et son urgence. De plus, d'un point de vue légal, cette exigence de délai n'est pas précisée. La Comed ne devrait plus pouvoir émettre de rejet de recours au motif d'une DLS trop récente.

➤ *Caractériser l'urgence dès que le jugement prononçant l'expulsion a été notifié*

La menace d'expulsion doit être considérée effective par les Comed dès qu'un jugement ou une ordonnance de référé est prononcé, conformément au décret d'application du 28 novembre 2007⁷⁵. Dans ce cas-ci, la notification atteste automatiquement du caractère urgent de la demande, et la phase de « caractérisation de l'urgence » par la Comed est supprimée.

⁷⁴ Circulaire du 31 décembre 2009 relative à la prévention des expulsions locatives (article 59 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009), s. d.

⁷⁵ Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, 2007-1677, 2007.

ZOOM SUR : LA SEINE-ET-MARNE

La Comed de la Seine-et-Marne a mis en place un partenariat très fort avec la CCAPEX depuis la loi Alur⁷⁶. La CCAPEX est présente en début de séance de Comed pour étudier les dossiers d'expulsion instruits. Elle peut alors se tenir informée des dossiers et donner des indications. La commission de médiation peut directement orienter des dossiers vers un passage en CCAPEX sous condition d'accord de la secrétaire de la CCAPEX. L'orientation vers la CCAPEX sera alors directement affichée dans le PV. Un tel dispositif permet aux différents acteurs de mieux se coordonner et accélère l'ensemble des procédures.

3.4 SORTANTS DE CENTRES D'HEBERGEMENT, DE LOGEMENT DE TRANSITION OU DE LOGEMENT-FOYER



6 111 ménages reconnus en 2015

«Être hébergé dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois ou logé dans un logement de transition depuis plus de dix-huit mois [...]»⁷⁷

En 2012, l'enquête « Etablissements sociaux » révèle que 81 000 personnes ont été accueillies dans des structures d'hébergement social ou logements adaptés⁷⁸. Parmi ces ménages accueillis, beaucoup sont en capacité d'accéder à un logement mais n'y parviennent pas. L'enquête de la FNARS de janvier 2015, portant sur 18 départements, indique que 34 000 ménages sont en attente d'orientation vers un logement⁷⁹. Le manque d'offre empêche toute fluidité du passage de l'hébergement au logement, participant à la saturation des structures.

BILAN DES DEPLACEMENTS

Nécessité de clarifier le type d'hébergement concerné

Le HCLPD a pris connaissance de certains refus de recours au nom de la nature de la structure d'hébergement. Il est donc nécessaire de rappeler que toutes les structures qui ouvrent droit à l'Allocation Logement (APL ou AL) sont considérées comme des logement de transition ou logements-foyers ou RHVS, et, de

⁷⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 2014-366, 2014.

⁷⁷ Code de la construction et de l'habitation - Article R*441-13, Code de la construction et de l'habitation, vol. R*441-13, s. d., consulté le 2 septembre 2016.

⁷⁸ DREES, « Enquête ES », 2012.

⁷⁹ FNARS, « Assises pour l'accès au logement des sans-abri », 15 janvier 2015.

ce fait, concernés par le recours Dalo. Le guide des bonnes pratiques du Dalo précise ainsi les types d'hébergement⁸⁰:

«structure d'hébergement» : certains CHU (hors structures de pure mise à l'abri), CHRS, centres de stabilisation, CADA, centres maternels, ACT (appartements de coordination thérapeutique), LHSS, logements financés par l'Allocation Logement Temporaire (ALT).

«logement de transition ou logement-foyer»: logements d'insertion ou «passerelles» (sous-location), dispositifs d'intermédiation locative (type Solibail et Louez solidaire), résidences sociales, FJT, pensions de famille, résidences hôtelières à vocation sociale.

Renvoi du devoir de logement aux structures d'hébergement

Certaines Comed renvoient systématiquement la responsabilité de l'accès au logement vers les structures d'hébergement. Le guide des bonnes pratiques du Dalo est pourtant très clair sur le sujet en précisant que la Comed ne peut « *se fonder sur l'obligation qui pèserait sur l'association gestionnaire de la structure d'hébergement ou du logement de transition pour refuser la reconnaissance du DALO. Le fait que ce type de gestionnaire doit faire ses meilleurs efforts pour orienter les personnes qu'il héberge ou loge vers un logement pérenne ne saurait être utilisé comme argument pour refuser à ces personnes le bénéfice du DALO qui donne des garanties de relogement dans un certain délai* ». ⁸¹

Nos propositions

➤ ***Mettre en place une collaboration plus étroite entre bailleurs sociaux et structures d'hébergement***

Deux pratiques vertueuses ont été constatées. Elles évitent les recours systématiques pour les sortants d'hébergement et favorisent la mise en place d'une politique pérenne en amont du Dalo. Ces pratiques doivent être développées sur l'ensemble des départements.

La première consiste à organiser des réunions régulières entre structures d'hébergement et bailleurs sociaux. Lors de chaque rencontre, les structures viennent avec une liste de ménages en capacité d'accéder au logement. Il s'engage alors une discussion avec les bailleurs, dossier par dossier, pour trouver à chacun une issue vers le logement.

La seconde repose sur l'utilisation de Syplo par le SIAO. Chaque mois les structures d'hébergement transfèrent au SIAO un tableau de pré-relogement comprenant tous les ménages prêts à accéder à un logement et ayant atteint le délai minimum requis. Le SIAO renseigne alors Syplo en alimentant le vivier. Les sortants d'hébergement sont directement dans le vivier Syplo sans passer par le recours Dalo. Cette organisation

⁸⁰ Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable - Bonnes pratiques des commissions de médiation - », février 2014.

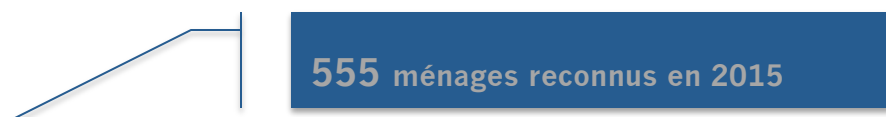
⁸¹ Ibid.

demande l'inscription et la formation des SIAO à la maîtrise de Syplo. Cette innovation est déjà mise en place en Seine-et-Marne.

➤ *Se baser sur le rapport social pour évaluer l'autonomie du requérant*

L'autonomie du requérant doit nécessairement être objectivée par un rapport social. Il apparaît très complexe pour une Comed d'évaluer si un requérant est en capacité ou non de transiter vers un logement. Une telle appréciation doit être effectuée par un professionnel, de manière à éviter toute supputation sur le requérant et son parcours. Les structures d'hébergement peuvent attester de l'autonomie du requérant et aider la Comed à statuer.

3.4 LOCAUX IMPROPRES A L'HABITATION OU PRESENTANT UN CARACTERE INSALUBRE OU DANGEREUX



«Être logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Le cas échéant, la commission tient compte des droits à hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre en application des dispositions des articles L. 521-1 et suivants, des articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement »

82

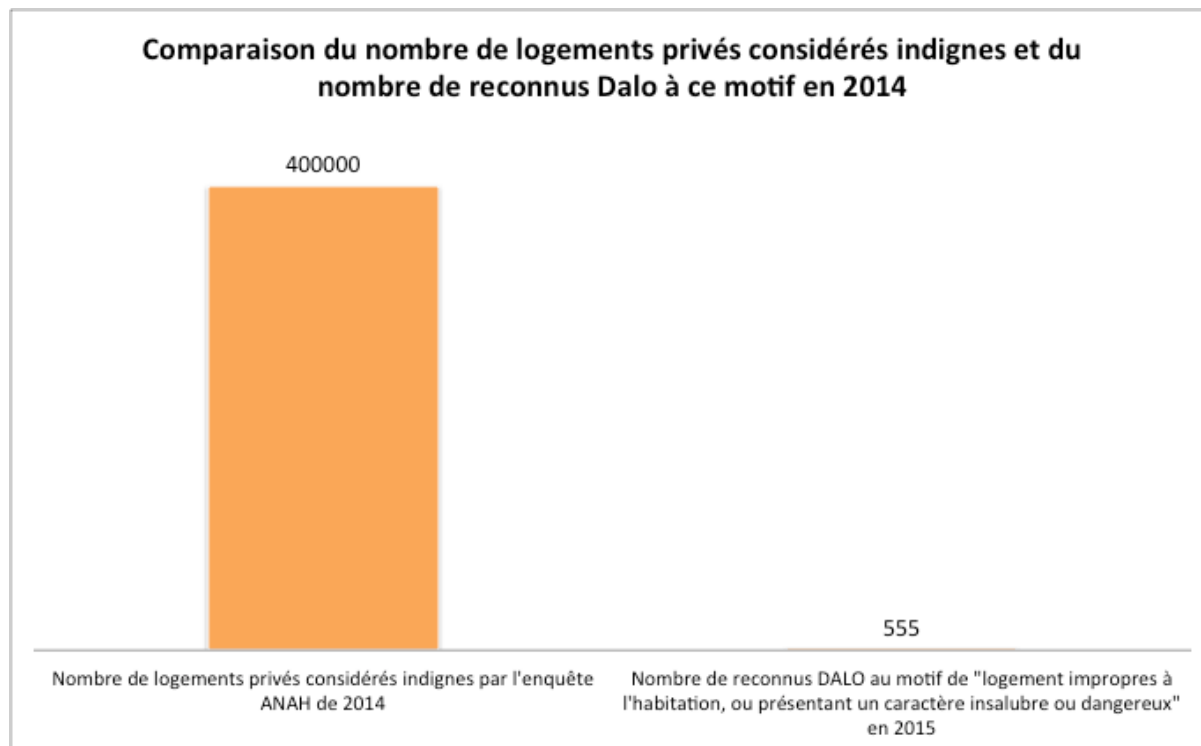
Les locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, sont des logements producteurs de risques pour la santé et la sécurité des habitants. Selon une estimation du ministère du Logement et de l'Habitat durable, 420 000 logements sont considérés « indignes » à l'habitat⁸³. La question a principalement émergé à partir d'enjeux sanitaires, lorsque la corrélation entre l'état du logement et la présence de pathologies a été attestée. Au-delà des cas de saturnisme bien connus, l'habitat dégradé peut provoquer des risques pulmonaires, des affections respiratoires, des pathologies allergiques. L'insalubrité entraîne surtout une mise en danger des habitants, que cela soit à travers des risques d'électrocution, d'incendie ou d'intoxication au monoxyde de carbone. Si tous les effets cités ont été bien identifiés par les pouvoirs publics, il ne faut pas non plus négliger un enjeu moins facilement quantifiable : l'impact sur le psychisme des habitants.

Depuis 15 ans, les pouvoirs publics se sont chargés de ces questions en mettant en place une politique de lutte contre l'habitat indigne. Ces dispositifs de résorption de l'habitat dégradé existent, mais ne parviennent pas toujours à répondre à l'étendue des besoins. Ils sont souvent dépassés par des situations d'urgence, ne pouvant intervenir dans des délais raisonnables ou bloqués par des propriétaires défaillants. Il était donc nécessaire d'offrir une voie de recours, aujourd'hui permise par le Dalo. Il donne la possibilité à toute personne attestant de conditions de vie dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, d'exercer son droit à un logement décent et indépendant.

⁸² Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3.

⁸³ http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/08_p32-34.pdf

Graphique n°5 : Comparaison du nombre de logements privés considérés indignes et du nombre de reconnus prioritaires Dalo à ce motif en 2015



SOURCES : NOMBRE DE LOGEMENTS PRIVES CONSIDERES INDIGNES PAR L'ENQUETE ANAH DE 2014 (ANAH, MEMENTO DE L'HABITAT PRIVE, 2014), NOMBRE DE RECONNUS DALO AU MOTIF "LOGEMENT IMPROPRE A L'HABITATION, OU PRESENTANT UN CARACTERE INSALUBRE OU DANGEREUX" EN 2014 (DONNEES ISSUES D'INFODALO EXTRAIT DU TS5 DE 2014)

BILAN DES DEPLACEMENTS

Des recours rejetés et renvoyés vers des procédures de droit commun défaillantes

La difficulté d'appréciation de ce critère vient de la capacité à reconnaître la défaillance du droit commun. Cette subsidiarité du Dalo par rapport au droit commun reste ambiguë. Le guide des bonnes pratiques du Dalo⁸⁴ privilégie la procédure de lutte contre les cas d'habitat indigne, lorsque la situation est, avant tout, de la responsabilité du propriétaire. Une reconnaissance systématique de l'ensemble des cas d'habitat indigne entraînerait effectivement une déresponsabilisation des propriétaires et pourrait alimenter les filières de marchands de sommeil. En toute logique, les différentes procédures applicables en matière de salubrité doivent permettre de mettre fin au désordre et aux dangers, voire de réhabiliter le bâti avec maintien des populations en place à un niveau de loyer identique. Afin d'endiguer l'activité des marchands de sommeil, notamment dans les copropriétés, il faut rappeler que la loi Alur a créé une nouvelle sanction pénale : la peine complémentaire d'interdiction d'achat d'un bien immobilier à l'encontre des « marchands de sommeil » condamnés. Elle peut être prononcée pour une durée de 5 ans au plus.

⁸⁴ Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable - Bonnes pratiques des commissions de médiation ». février 2014

Le guide des bonnes pratiques rappelle également que la Comed ne doit pas uniquement évaluer si le droit commun a été enclenché, mais estimer la réalité et les délais de cette procédure. Elle précise que « *la commission de médiation peut ne pas accueillir favorablement les recours amiables formés par des occupants de locaux frappés d'une mesure de police, dès lors qu'elle a la certitude que le préfet ou le maire fait usage de ces nouveaux pouvoirs et que le relogement ou l'hébergement aura lieu dans des délais raisonnables* »⁸⁵, et « *la priorité à donner au droit commun est subordonnée au fait que les dispositifs fonctionnent* »⁸⁶. Ainsi, sans « certitude », la Comed ne peut rejeter le recours en le renvoyant vers les procédures de droit commun.

Pourtant, le bilan des déplacements a démontré que la majorité des Comed renvoient systématiquement les recours vers le droit commun, et cela même dans des territoires où l'absence de ces dispositifs est manifeste. A ce titre, le cas des Bouches-du-Rhône est particulièrement inquiétant. Les Bouches-du-Rhône, et plus précisément la ville de Marseille, rencontrent de grandes difficultés à mettre en place une politique de lutte contre l'habitat indigne. Le rapport de C. Nicol intitulé *La requalification du parc immobilier privé à Marseille* publié en mai 2015, dresse un constat alarmant de la situation du logement. Il estime à 40 400 le nombre de logements privés potentiellement indignes présentant un risque pour la santé, soit 13% du parc de résidences principales de Marseille⁸⁷. Le taux du parc privé potentiellement indigne (PPPI) y atteint plus de 35%. Or, ce même rapport constate une absence de procédures de droit commun pour répondre à ces enjeux. Pourtant en 2015 seuls 31 ménages ont été reconnus sur ce critère au titre du droit au logement opposable dans ce département⁸⁸.

Le manque de rapports pour objectiver les situations

L'article 441-2-3 VII du CCH, précise que les Comed sont dans l'obligation d'asseoir leur décision sur un rapport effectué par un opérateur spécifiquement mandaté. Lors des visites du HCLPD, nous avons pu constater que de nombreux dossiers ne comportaient pas ce type de rapport. L'instruction se base seulement sur les pièces apportées par le requérant (photo, certificat médical) et se conclut le plus souvent par un rejet du recours, faute d'observations plus poussées. Le HCLPD conseille de suivre le modèle de certaines Comed qui ont décidé de faire systématiquement appel à une association habilitée à évaluer l'habitat indigne, lorsqu'elle est saisie d'un recours à ce motif.

Nos propositions

➤ *Apprécier dans un délai raisonnable le fonctionnement du droit commun*

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable - Bonnes pratiques des commissions de médiation ». Février 2014.

⁸⁷ Christian NICOL, « La requalification du parc immobilier privé à Marseille », mai 2015.

⁸⁸ Direction départementale déléguée des Bouches-du-Rhône, Direction régionale et départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale de PACA, « Rapport annuel 2015 - Le Dalo dans les Bouches-du-Rhône », s. d.

Dès lors que les désordres dans le logement sont avérés et que les délais fixés par les services compétents pour remédier à l'indécence sont dépassés, le ménage devrait être reconnu au titre du Dalo.

➤ *Faire réaliser par la Comed des signalements "cas particulier" (SCP), et "dysfonctionnement du droit commun" (SDDC)*

En cas de dysfonctionnement des procédures de droit commun, cette nouvelle prérogative des Comed proposée dans ce rapport page XX consisterait à signaler à l'acteur responsable de la procédure, le maire de la commune, l'agence régionale de santé, le préfet, le cas du ménage ayant déposé un recours à travers un signalement cas particulier (SCP). Si le dysfonctionnement était général et si une même problématique revenait systématiquement à la Comed, elle émettrait un signalement "dysfonctionnement du droit commun" (SDDC). Comme décrites page XX, ces procédures appelleraient une réponse obligatoire de l'acteur interpellé et informeraient le préfet du département. Ces signalements permettraient d'alimenter l'élaboration des différents documents d'orientation : PDALHPD, PLH, PLU, etc..

➤ *Systématiser la demande de rapport effectué par un opérateur spécifiquement mandaté par la Comed ou par les services de l'ARS ou du maire*

Cette disposition est déjà présente dans le code de la construction et de l'habitation, mais n'est en pratique peu appliquée.

LES CREDITS D'EXTERNALISATION

Au cours de nos déplacements, nous avons constaté l'importance du dimensionnement des enveloppes d'externalisation. L'externalisation d'un certain nombre de fonctions auparavant assurées en interne est la conséquence de la réduction des moyens financiers et humains des services de l'Etat. Donner aux services de l'Etat les moyens humains et financiers d'assurer leurs missions dans de bonnes conditions devrait être un objectif prioritaire. D'autant que rien ne prouve que l'externalisation de certaines fonctions soit une réelle économie.

Or, devant la réduction progressive des moyens alloués, les crédits d'externalisation sont donc devenus l'outil fondamental des services. Pourtant, le contrôle de l'indécence ou de l'insalubrité d'un logement par un prestataire extérieur, et de nombreuses autres propositions de ce rapport ne peuvent être mis en place sans nouvelle configuration et augmentation de moyens financiers. Aujourd'hui, les crédits d'externalisation sont répartis nationalement en fonction du nombre de recours Dalo. Pourtant, cet indicateur n'est pas le plus pertinent puisqu'il n'est pas révélateur des besoins des territoires. Si les départements les plus concernés par le Dalo ont bien évidemment besoin d'un plus grand support budgétaire, il faut aussi évaluer l'état des forces en régie pour attribuer les crédits d'externalisation. Un territoire pauvre en recours Dalo, mais où les services ne disposent d'aucun moyen pour mener des enquêtes sociales et font état de procédures de droit défaillantes, nécessitera plus de moyens qu'un autre territoire. Cette identification des besoins en crédits est nécessaire au bon fonctionnement du Dalo, aux requérants, et à l'ensemble des acteurs concernés par le Dalo.

3.6 LOGEMENT INDECENT AVEC MINEUR OU HANDICAPE A CHARGE.



901 ménages reconnus en 2015

« Elle peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement sur-occupés **ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.** »⁸⁹

A travers ce critère, la loi vise à attribuer un caractère prioritaire et urgent à un requérant habitant dans un logement non décent, lorsqu'il est en situation de handicap, ou lorsqu'il a à sa charge un enfant mineur ou handicapé. Ce motif demande donc un cumul de deux conditions, l'une portant sur le logement et l'autre sur le statut de la personne. Loin d'être des cas isolés, les situations de logement sans confort de base (eau courante, douche, w.c, chauffage central...) touchent selon le rapport annuel du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre près de 2 090 000 personnes⁹⁰. La non-décence est profondément marquée socialement puisque les ménages du premier décile sont 8,8 fois plus concernés par l'absence de logements ne disposant pas de tous les éléments du confort de base, que ceux appartenant au dernier décile⁹¹.

BILAN DES DEPLACEMENTS

L'incertitude des Comed sur le référentiel à appliquer

La difficulté première concerne le choix du référentiel pour évaluer la non-décence. En effet, les normes de référence sont discutées et les Comed partagées entre les différentes réglementations en vigueur. Les règles du décret décence de 2002⁹² cohabitent avec les règles fixées par les Règlements sanitaires départementaux (RSD). Le RSD dispose d'une qualification plus systématique de la non-décence, les seuls critères de superficie et de hauteur suffisant à qualifier un logement de non décent. Le décret décence est lui plus tolérant face à la non-décence, en disposant qu'un non-respect des minimums de hauteur et superficie ne suffit pas, et que la caractérisation de la non-décence dépend aussi du volume du logement. Même si les commissions de médiation doivent s'appuyer sur le décret décence de 2002, beaucoup rencontrent des difficultés à se repérer entre ces différentes normes. Cette hétérogénéité des pratiques entraîne une distorsion importante de l'accès au droit selon le territoire du requérant.

De plus, alors que dans le décret décence de 2002, l'absence ou la non-conformité d'un seul élément cité à l'article 3 suffit à caractériser la non-décence, les commissions de médiation doivent caractériser la non-décence sur l'absence d'au moins **deux éléments**. Ce critère plus strict par rapport au décret, ainsi que l'existence de doctrines différentes, restreint l'accès à la reconnaissance Dalo et condamne de nombreux ménages en situation de non-décence.

⁸⁹ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3.

⁹⁰ Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal-logement en France, 21ème rapport annuel ». 2016.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

Les ministères chargés de la Santé et du Logement se sont saisis de cette question en septembre 2016 et préparent un décret qui remplacera les règles fixées en matière d'hygiène par les RSD. Il modifiera aussi le décret décence de 2002 pour une mise en cohérence des deux textes.

Le manque de rapports pour objectiver les situations (constat identique au critère précédent)

L'article 441-2-3 VII du CCH précise que les Comed sont dans l'obligation d'asseoir leur décision sur un rapport effectué par un opérateur spécifiquement mandaté. Lors des visites du HCLPD, nous avons pu constater que de nombreux dossiers ne comportaient pas ce type de rapport. L'instruction se base seulement sur les pièces apportées par le requérant (photo, certificat médical) et se conclut le plus souvent par un rejet du recours, faute d'observations plus poussées.

Des recours rejetés et renvoyés vers des procédures de droit commun défailiantes (constat identique au critère précédent)

La difficulté d'appréciation de ce critère vient de la capacité à reconnaître la défaillance du droit commun. Cette subsidiarité du Dalo par rapport au droit commun reste ambiguë. Le guide des bonnes pratiques du Dalo⁹³ privilégie la procédure de lutte contre les cas d'habitat indigne lorsque la situation est avant tout de la responsabilité du propriétaire. Une reconnaissance systématique de l'ensemble des cas d'habitat indigne entraînerait effectivement une déresponsabilisation des propriétaires et pourrait alimenter les filières de marchands de sommeil. En toute logique, les différentes procédures applicables en matière de salubrité doivent permettre de mettre fin au désordre et aux dangers, voire de réhabiliter le bâti avec maintien des populations en place à un niveau de loyer identique.

Le même guide rappelle également que la Comed ne doit pas uniquement évaluer si le droit commun a été enclenché, mais estimer la réalité et les délais de cette procédure. Elle précise que « *la commission de médiation peut ne pas accueillir favorablement les recours amiables formés par des occupants de locaux frappés d'une mesure de police, dès lors qu'elle a la certitude que le préfet ou le maire fait usage de ces nouveaux pouvoirs et que le relogement ou l'hébergement aura lieu dans des délais raisonnables* »⁹⁴. Pourtant, le bilan des déplacements a démontré que la majorité des Comed renvoient systématiquement les recours vers le droit commun, et cela même dans des territoires où l'absence de ces dispositifs est manifeste.

Nos propositions

➤ ***Apprécier dans un délai raisonnable le fonctionnement du droit commun***

La Comed se doit d'évaluer si les procédures de droit commun ont été enclenchées, et surtout, si leur action est réelle. A ce titre, le Guide des bonnes pratiques du Dalo est extrêmement clair : « *La priorité à donner*

⁹³ Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable - Bonnes pratiques des commissions de médiations », février 2014

⁹⁴ Ibid.

au droit commun est subordonnée au fait que les dispositifs fonctionnent »⁹⁵. Pour rejeter un recours Dalo sur ce critère il faut que la Comed ait la certitude du bon fonctionnement et de l'aboutissement dans des délais raisonnables des dispositifs de droit commun. Dès lors que les désordres dans le logement sont avérés et que les délais fixés par les services compétents pour remédier à l'indécence sont dépassés, le ménage devrait être reconnu au titre du Dalo.

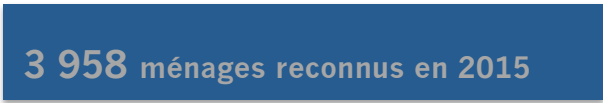
➤ *Faire réaliser par la Comed des signalements "cas particulier" (SCP), et signalement "dysfonctionnement du droit commun" (SDDC)*

En cas de dysfonctionnement des procédures de droit commun, cette nouvelle prérogative des Comed proposée dans ce rapport page XX consisterait, à signaler à l'acteur responsable de la procédure, le maire de la commune, l'agence régionale de santé, le préfet, le cas du ménage ayant déposé un recours à travers un signalement cas particulier (SCP). Si le dysfonctionnement est général et qu'une même problématique revient systématiquement à la Comed, elle émettrait un signalement "dysfonctionnement du droit commun" (SDDC). Comme décrite page XX, ces procédures appelleraient une réponse obligatoire de l'acteur interpellé et informerait le préfet du département. Ces signalements permettront d'alimenter l'élaboration des différents documents d'orientation : PDALHPD, PLH, PLU etc..

➤ *Systématiser la demande de rapport effectué par un opérateur spécifiquement mandaté par la Comed ou par les services de l'ARS ou du maire.*

Il est du ressort de la Comed de mandater un organisme pour établir le rapport lorsque le requérant ne l'a pas fait. La charge de la preuve ne peut reposer sur le requérant. Cette disposition est déjà présente dans le Code de la Construction et de l'Habitat, mais n'est en pratique pas appliquée dans le cadre du Dalo. Le HCLPD conseille de suivre le modèle de certaines Comed qui ont décidé de faire systématiquement appel à une association habilitée à évaluer l'habitat indigne, lorsqu'elle est saisie d'un recours à ce motif.

3.7 SUR-OCCUPATION AVEC MINEUR OU HANDICAPE A CHARGE



3 958 ménages reconnus en 2015

« Elle peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est logé **dans des locaux manifestement sur-occupés** ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, **s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.** »⁹⁶

⁹⁵ Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable - Bonnes pratiques des commissions de médiation ». Février 2014.

⁹⁶ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3.

Un requérant vivant dans un logement sur-occupé peut être reconnu prioritaire uniquement s'il est en situation de handicap, ou s'il a à sa charge un enfant mineur ou handicapé. Ce motif demande donc un cumul de deux conditions, l'une portant sur le logement et l'autre sur le statut de la personne. Regroupée avec la non-décence, la sur-occupation est elle aussi un indicateur de mal-logement. Selon l'Enquête Logement de 2013, 2 664 000 ménages seraient en situation de sur-occupation⁹⁷. La situation est d'autant plus inquiétante au regard du nombre de ménages en surpeuplement accentué⁹⁸; qui a crû de 17% entre 2006 et 2013.

La sur-occupation a des conséquences graves puisqu'elle impacte à la fois l'équilibre familial, le parcours scolaire des enfants et peut accélérer la dégradation du logement. Elle est le symptôme d'une crise de l'offre de logements caractérisée par un parc privé inabordable et un parc social saturé. Une telle situation limite la mobilité résidentielle et une bonne adéquation entre la composition de la famille et la typologie du logement au fil du temps.

BILAN DES DEPLACEMENTS

Une difficile objectivation des critères de sur-occupation

Pour objectiver les conditions d'habitation des requérants les Comed s'appuient sur le Code de la sécurité sociale indiquant qu'un logement doit : « 2° Présenter une surface habitable globale au moins égale à seize mètres carrés pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de neuf mètres carrés par personne en plus dans la limite de soixante-dix mètres carrés pour huit personnes et plus. »⁹⁹. Les doctrines des commissions de médiation y font clairement référence. Cependant, la loi laisse une grande souplesse pour apprécier la sur-occupation¹⁰⁰. C'est ce que rappelle le Guide des Bonnes pratiques en précisant que la COMED est libre de prendre en compte d'autres éléments, tels que l'adaptation du logement à la composition familiale ou encore le sexe et l'âge des enfants¹⁰¹. En effet, la seule appréciation de la surface ne peut permettre d'évaluer pertinemment les conditions de logement. A travers cette focalisation sur la surface, la commission de médiation évince un enjeu majeur de la sur-occupation : celui de l'intimité. Le seul regard sur la surface ne permet pas de savoir si chaque personne du ménage peut s'isoler des autres pour dormir ou pratiquer ses propres activités sans déranger ni être dérangée. Ainsi, l'évaluation complète de l'occupation d'un logement dans le cadre du Dalo demanderait à intégrer un nouvel indicateur tenant compte de la typologie du logement. Les commissions de médiation pourraient ainsi évaluer la situation au regard de la surface comme du nombre de pièces. La typologie étant prise en compte dans l'attribution de logement par les commissions d'attribution de logements, il est donc logique qu'elle le soit lors de l'instruction des recours Dalo.

⁹⁷ INSEE, « Enquête nationale sur la qualité des logements en 2012 », avril 2015.

⁹⁸ Le surpeuplement accentué est caractérisé dans l'ENL 2012 par une différence de deux pièces à la norme de peuplement INSEE

⁹⁹ *Code de la sécurité sociale - Article D542-14, Code de la sécurité sociale*, vol. D542-14, s. d., consulté le 6 septembre 2016.

¹⁰⁰ *Code de la construction et de l'habitation - Article R*441-14-1.*

¹⁰¹ Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable - Bonnes pratiques des commissions de médiation ». Février 2014.

ZOOM SUR : L'OISE

Notre rencontre avec la Comed de l'Oise nous a permis de prendre connaissance de leur doctrine sur la sur-occupation¹⁰². Ce document de travail est destiné à aider les membres de la Comed et les instructeurs Dalo dans l'évaluation de dossiers au motif de sur-occupation. Il reprend la base légale réglementaire et rappelle les surfaces exigées par les textes. La Comed dépasse cependant une appréciation uniquement basée sur la surface, en portant un regard sur le nombre, le sexe, et l'âge des enfants. Elle dispose qu'il est nécessaire d'avoir une chambre séparée pour les enfants ET de ne pas avoir plus de trois enfants par chambre. La doctrine évalue aussi l'adéquation avec la typologie : « *Concernant les parents, pour apprécier la typologie d'un logement, la règle à retenir est que les parents peuvent exceptionnellement dormir dans le salon le temps que les bailleurs sociaux examinent leur demande de logement. Cependant si l'un des parents travaille, le relogement pourrait être jugé prioritaire et urgent.* » Elle apporte un degré supplémentaire de précision en induisant un dernier principe portant sur la présence ou non d'une personne handicapée (fauteuil roulant ou avec du matériel médical), à qui il convient de prévoir une chambre individuelle.

Ainsi, la Comed de l'Oise s'est saisie de la question de la sur-occupation et a cherché à combler les manques de précision des textes. A travers sa doctrine, elle permet une évaluation riche et objective de chaque cas.

UNE AUTRE APPROCHE DE LA SUR-OCCUPATION : L'INSEE

L'indice de peuplement (norme INSEE) présente une autre approche de la sur-occupation que celle utilisée par les Comed. Il permet de caractériser le degré d'occupation du logement, en comparant le nombre de pièces qu'il comporte avec le nombre de pièces considéré nécessaire au ménage. Il dépend de la **taille** du ménage, ainsi que de l'**âge** et de la **situation familiale** de ses membres. Arrêtée **en 1968** en accord avec le ministère en charge du logement, la norme de référence attribuée à chaque ménage :

1 pièce de séjour pour le ménage

1 pièce pour chaque couple

1 pièce pour les célibataires de 19 ans et plus

Pour les célibataires de moins de 19 ans : 1 pièce pour 2 enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de 7 ans ; sinon, une pièce par enfant.

D'après cette norme : un logement auquel il manque une pièce est en situation de **surpeuplement modéré**. S'il manque deux pièces ou plus, il est en **surpeuplement accentué**

D'autres indicateurs ajoutent à l'évaluation de la typologie une prise en compte de la surface disponible.

¹⁰² Doctrine disponible pXX en annexe

La caractérisation de l'urgence

Au delà d'une appréciation stricte des surfaces minimales et d'une vision restrictive de la sur-occupation, la caractérisation de l'urgence vient s'ajouter comme troisième filtre à la reconnaissance Dalo. Comme le dénonce le *Manuel pratique pour l'application du DALO et du DAHO en IDF* ¹⁰³, certaines Comed considèrent que lorsque la sur-occupation était avérée dès l'entrée dans les lieux, le recours doit être rejeté car le requérant avait accepté cette situation. Un tel cas ne devrait pas contrevenir à reconnaître le caractère urgent de la sur-occupation. Le choix limité lors de la recherche d'un logement, tout comme les changements imprévus de parcours (enfants qui ne parviennent pas à quitter le domicile) ne peuvent être à charge du requérant.

Nos propositions

➤ *Intégrer la typologie du logement dans l'évaluation de la sur-occupation*

Dans la pratique, de nombreuses Comed tiennent déjà compte de la typologie lors de leur évaluation de la sur-occupation. Par souci d'harmonisation, il s'agirait d'intégrer l'évaluation de la typologie dans la loi, en instituant un indicateur commun utilisable par l'ensemble des Comed. Cette évaluation de la typologie ne serait pas une substitution de l'évaluation de la surface, mais un élément complémentaire permettant une interprétation plus complète que les minimums de surface. L'évaluation pourrait se faire selon les indices de peuplement de l'INSEE.

LA RECONNAISSANCE D'UN CRITERE SUPPLEMENTAIRE : HANDICAP ET LOGEMENT NON ACCESSIBLE

Le HCLPD porte le projet d'ajouter le critère *"personne en situation de handicap habitant dans un logement non accessible ou manifestement non adapté à son handicap"* à l'article 441-2-3 du CCH. En effet, le handicap n'est aujourd'hui intégré au Dalo qu'à la condition de « *logement manifestement sur-occupé* »¹⁰⁴ ou « *logement non-décent* »¹⁰⁵. Pourtant, des personnes en situation de handicap et logées dans un logement non adapté ou non accessible, devraient en toute légitimité être considérées comme « prioritaires et à reloger d'urgence ». De plus, les personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne handicapée sont

¹⁰³ FNARS Ile-de-France, FAP, le Secours Catholique, Fapil IDF, « Manuel pratique pour l'application du DALO et du DAHO en Ile-de-France », avril 2015, http://www.fnars.org/images/stories/sites_regions/Ile_de_France/H%C3%A9bergement/VF-manuel-appli-DALO-DAHO_FINAL.pdf.

¹⁰⁴ *Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3.*

¹⁰⁵ Ibid.

reconnues prioritaires dans l'accès au logement social¹⁰⁶. Ce critère est le seul présent dans le CCH au titre de la définition des publics prioritaires, mais absent des critères de reconnaissance au titre du Dalo. Lors de nos déplacements, de nombreuses Comed ont évoqué des cas de personnes en fauteuil roulant habitant dans un logement au 5ème étage sans ascenseur et, pour autant, ne pouvant accéder à la reconnaissance Dalo.

Le handicap serait comme défini comme tel : *"Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant."*¹⁰⁷

Le caractère non-accessible du logement concernerait les logements qui ne respectent pas les nouvelles obligations présentes dans le CCH¹⁰⁸. Donc les logements n'ayant pas :

- un cheminement extérieur et intérieur accessible permettant d'atteindre la porte d'entrée du logement ;
- une cuisine, un séjour, une chambre, un WC et une salle d'eau ayant des caractéristiques dimensionnelles permettant leur utilisation par une personne handicapée.

Le requérant pourrait aussi voir son caractère prioritaire et urgent reconnu en cas de logement **manifestement non-adapté**. Un logement est dit non-adapté lorsqu'il n'y a pas d'adéquation entre les capacités de la personne handicapée et les caractéristiques du logement.

Face à des critères difficiles à appréhender, notamment sur le caractère «manifestement non adapté » d'un logement, il est nécessaire de faire appel à une autorité externe pour attester de l'inadéquation du logement au handicap. Cela pourrait être la commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées. Elle est aujourd'hui chargée de dresser le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant et d'organiser un système de recensement de l'offre de logements accessibles et adaptés aux personnes handicapées¹⁰⁹. Elle serait donc pleinement légitime pour faire un rapport objectivant le caractère non accessible ou manifestement non adapté du logement.

Nos propositions

¹⁰⁶ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-1, Code de la construction et de l'habitation, vol. L441-1, s. d., consulté le 6 septembre 2016.

¹⁰⁷ Code de l'action sociale et des familles - Article L114, Code de l'action sociale et des familles, vol. L114, s. d., consulté le 6 septembre 2016.

¹⁰⁸ Code de la construction et de l'habitation - Article R*111-18, Code de la construction et de l'habitation, vol. R*111-18, s. d., consulté le 6 septembre 2016.

¹⁰⁹ Code général des collectivités territoriales - Article L2143-3, Code général des collectivités territoriales, vol. L2143-3, s. d., consulté le 6 septembre 2016.

→ Reconnaissance d'un nouveau critère prioritaire et urgent : "personne en situation de handicap habitant dans un logement non accessible ou manifestement non adapté à son handicap" à l'article L441-2-3 du CCH.

3.8 DELAI ANORMALEMENT LONG



5 707 ménages reconnus en 2015

« Ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande dans le délai fixé en application de l'article L.441-1-4 »¹¹⁰

Le critère « délai anormalement long » (DAL) vise à reconnaître au titre du droit au logement opposable les ménages en attente d'un logement social dans un délai considéré comme "anormalement long". Ce délai varie selon les départements et se fixe par arrêté préfectoral. Dans le cadre du Dalo, ce critère permet de reconnaître prioritaires et urgentes des situations ne correspondant à aucun des autres critères, mais enfreignant pourtant le Droit au logement du ménage concerné. C'est le cas des personnes en situation de handicap dans un logement inadapté, des ménages frappés par un taux d'effort trop important et de toutes les situations humaines pourtant urgentes mais non prises en compte par la loi. Plusieurs acteurs rencontrés ont exprimé leurs craintes de l'utilisation de ce critère par les ménages occupants du parc social en demande de mutation. Le HCLPD considère que les Comed disposent de la capacité de différencier une demande de mutation dite de convenance, d'une situation atteignant au droit au logement d'un ménage.

Département	Délai anormalement long
(06) ALPES-MARITIMES	30 MOIS
(13) BOUCHES-DU-RHONE	30 MOIS
(31) HAUTE-GARONNE	13 MOIS
(60) OISE	24 MOIS
(75) PARIS	6 ANS (T1) 9 ANS (T2/T3) 10 ANS (>T3)
(77) SEINE ET MARNE	36 MOIS
(78) YVELINES	36 MOIS
(83) VAR	30 MOIS
(91) ESSONNE	36 MOIS
(92) HAUTS-DE-SEINE	48 MOIS
(93) SEINE-ST-DENIS	36 MOIS
(94) VAL-DE-MARNE	36 MOIS
(95) VAL D'OISE	36 MOIS

¹¹⁰ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-2-3.

BILAN DES DEPLACEMENTS

Refus systématique des DAL du parc social dans certains départements

Nos déplacements nous ont fait prendre connaissance d'une pratique alarmante visant à refuser systématiquement les recours pour DAL émis par des occupants du parc social. Cette pratique, inscrite formellement dans certaines doctrines, est profondément discriminante et prive une large partie de la population de l'accès au Dalo. Le guide des bonnes pratiques du Dalo¹¹¹ rappelle pourtant que le rejet du recours uniquement fondé sur le fait que le requérant est déjà logé dans le parc social risque d'être censuré par le juge¹¹². De plus, l'exclusion de ce public s'éloigne amplement de l'esprit de la loi. Alors que l'ensemble des critères du Dalo évalue la **situation du logement du ménage**, une instruction excluant les locataires du parc social se baserait sur la **nature de la propriété du logement** du requérant (logement social ou logement privé).

Une caractérisation de l'urgence passant par l'application d'un second critère

La difficulté principale rencontrée par les Comed porte sur la caractérisation de l'urgence. En effet, dans beaucoup de cas, le délai anormalement long n'est pas apprécié comme un critère suffisant. La reconnaissance est conditionnée par la plupart des Comed à un second critère, le plus souvent la sur-occupation, l'indécence ou l'insalubrité.

Nos propositions

➤ ***Introduire une procédure de signalement de droit de mutation au bailleur***

Dans le cadre des recours provenant d'habitants du parc social, le HCLPD propose d'utiliser la procédure du "Signalement cas particulier" (SCP) ou "Signalement dysfonctionnement droit commun" (SDDC) afin d'interpeller les bailleurs sur leur politique de mutation. Ce signalement pourrait uniquement être émis dans les cas de décision favorable par la Comed. L'idée du signalement n'étant pas de décharger l'Etat de son devoir ni de les voir se substituer à une reconnaissance Dalo. Cette proposition correspond à une pratique existante de la Comed de Seine-Saint-Denis, qui envoie systématiquement un courrier au bailleur quand elle considère que celui-ci est défaillant.

¹¹¹ Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, « Droit au logement opposable - Bonnes pratiques des commissions de médiations ». Février 2014

¹¹² Exemple : *TA de Versailles, n°0904361 du 15 avril 2010.*, s. d.

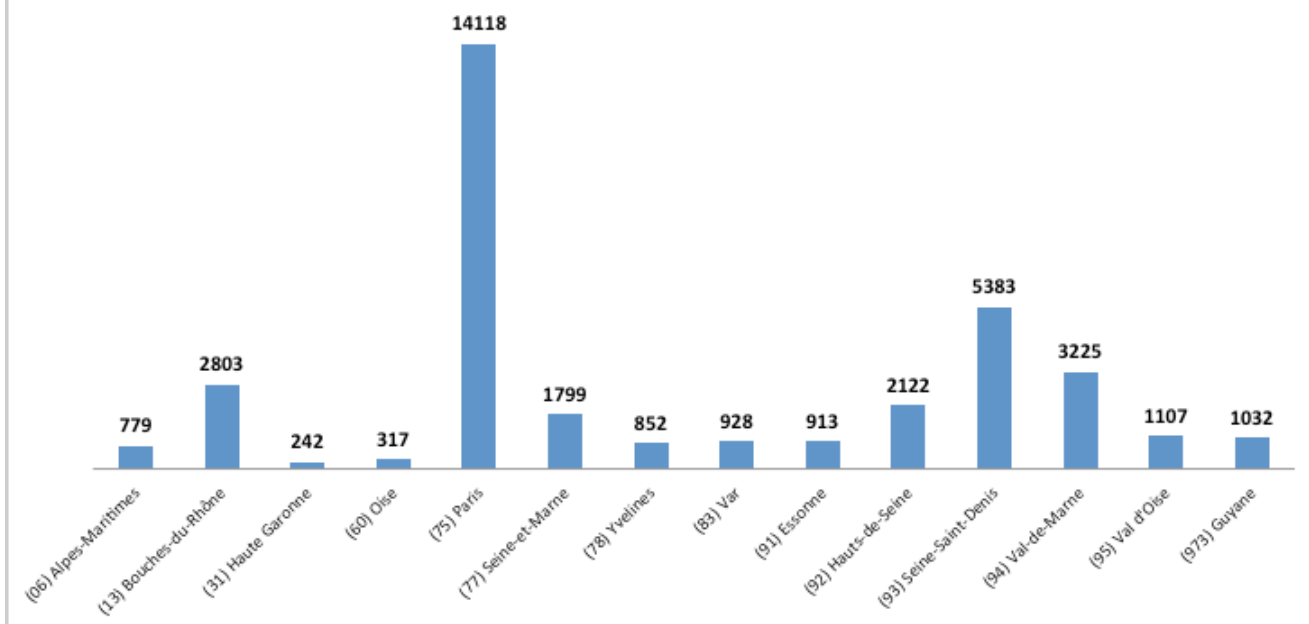
CHAPITRE 3: L'ACCES AU LOGEMENT DES MENAGES PRIORITAIRES ET URGENTS

1. L'offre de logements sociaux accessibles : approche générale

Cette mission d'évaluation du Dalo ne peut traiter de la question de l'accès au logement des ménages prioritaires sans aborder son contexte : la politique d'offre de logements. La loi sur le droit au logement opposable devait inciter les pouvoirs publics à construire et mobiliser des logements pour répondre aux nécessités des ménages défavorisés. L'effet escompté n'a pourtant pas été atteint. Dans chaque département rencontré, les services logement constatent : une inadéquation entre offre et demande de logements, tant en ce qui concerne leur nombre, leur répartition spatiale, que leur adaptation aux besoins et aux ressources des ménages. Ces paradoxes sont de vraies limites aux objectifs d'accès au logement des ménages prioritaires, et producteurs de situations supplémentaires de mal-logement.

Graphique n°5 : Nombre de ménages reconnus au titre du Dalo restant à reloger (file active SYPLO)

Nombre de ménages reconnus au titre du Dalo restant à reloger (file active SYPLO)



SOURCES : DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT ET EXTRAITES DE SYPLO TABLEAU DE BORD N°5 « STOCK DES DEMANDES ACTIVES PAR MOTIF DE PRIORITE ET DEPARTEMENT DE LABELLISATION (HORS FONCTIONNAIRES) » EN AVRIL 2016

Dans les 14 départements visés par ce rapport, des centaines de ménages reconnus Dalo sont en attente d'attribution de logement. Ces chiffres de « restants à reloger Dalo » sont les symptômes des dysfonctionnements actuels de la production de logements, de leur type de financement, comme de leur concentration géographique.

1.1 UNE PRODUCTION INSUFFISANTE DE LOGEMENTS SOCIAUX

Le nombre de logements sociaux est toujours inférieur aux besoins des territoires. L'objectif fixé par le gouvernement de construction de 150 000 logements sociaux par an jusqu'en 2017 n'a pas été atteint¹¹³. La production de logements sociaux s'est élevée à 106 000 logements financés en 2014 et 109 000 logements en 2015¹¹⁴. Le gouvernement avait pourtant annoncé la mise en place d'un programme « super-PLAI », une offre de logements axés pour les ménages les plus fragiles, grâce à des subventions importantes de l'Etat et des prêts super-bonifiés par la Caisse des dépôts. Alors que 3000 logements de ce type étaient promis en 2015, seuls 700 ont été programmés. La baisse des crédits d'aides à la pierre, le renchérissement du prix du foncier et l'augmentation des coûts de production sont les causes principales de l'échec de la politique de l'offre. A cela s'ajoute les réticences des collectivités territoriales, alors même que le taux d'emprunt est historiquement faible. En parallèle, le nombre de demandeurs de logements sociaux augmente de manière exponentielle. En seulement neuf ans, il est passé de 1,2 million à 1,9 million en 2015¹¹⁵. Cette pénurie de logements entraîne une

¹¹³ Plan de relance pour le logement du 29 août 2014

¹¹⁴ DGALN/DHUP, Infocentre SISAL, données au 13 juin 2016

¹¹⁵ Source Insee – 1,2 million de demandeurs de logements sociaux en 2006

sélection intense entre les demandeurs et évince les ménages les plus fragiles, en particulier dans les secteurs très tendus : Ile-de-France et PACA. La construction de logements sociaux en quantité suffisante est donc une nécessité, ce qui est d'ailleurs rappelé par la jurisprudence européenne dans les conclusions du Comité européen des droits sociaux¹¹⁶.

1.2 DES NIVEAUX DE LOYERS PRATIQUES NE CORRESPONDANT PAS A LA DEMANDE

La fixation du plafond de revenus et le niveau de loyer pratiqué d'un logement social dépendent de son mode de financement initial. Or, au-delà d'une insuffisance quantitative, les logements sociaux financés disposent de niveaux de loyers déconnectés des ressources des ménages. La demande la plus forte se concentre sur le logement PLAI. Les PLAI bénéficient du plus gros taux de subvention lors de leur construction, conduisant donc au niveau de loyer le plus faible. Parmi le 1,8 million de demandeurs de logements sociaux, 64% des demandes correspondent au plafond des logements PLAI¹¹⁷. Pourtant, ce type de logement accessible aux ménages les plus pauvres ne représente qu'une faible part du stock et de la production de logements. Sur les 89 3000 logements mis en service en 2014, seuls 20% était financés en PLAI¹¹⁸.

SERVICE LOGEMENT : « ICI AUSSI ON A DU PLS VIDE »

De plus, indépendamment du type de financement, 39% des loyers du parc social sont supérieurs au plafond des aides au logement¹¹⁹, du fait de coûts de production très élevés. Les logements PLS, dont les loyers sont en moyenne 20% inférieurs à ceux du parc privé, sont produits en masse, alors même qu'ils ne sont pas accessibles à une majorité de demandeurs. Cette inadéquation des revenus des ménages et des loyers pratiqués dans le parc social génère une augmentation du taux d'effort des locataires du parc social.

Le parc social permet d'accueillir les ménages ne pouvant accéder au marché privé. Pour cela, les niveaux de loyers pratiqués doivent être pensés pour correspondre à la nature de la demande.

1.3 UNE CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE DU PARC SOCIAL ACCESSIBLE AUX PLUS FAIBLES REVENUS

Les logements aux loyers les plus faibles au sein du parc social se trouvent concentrés dans les quartiers dits « sensibles ». En 2015, 23.6% du parc social était localisé dans des Quartiers prioritaires de la politique de la ville (anciennement ZUS)¹²⁰. Ainsi, le parc social n'est toujours pas équilibré sur le territoire et se concentre sur certains quartiers et certaines villes. La loi SRU du 13 décembre 2000 portait pourtant un double objectif : celui de mieux répondre au besoin de logements des ménages modestes et de mieux les répartir¹²¹. Si l'objectif de

¹¹⁶ Conclusions CEDS, Suède, 2003 (Art. 31 CESR)

¹¹⁷ Données SNE du 04/03/16, Tab03-09_C - Demandes en cours par rapport aux plafonds de ressources par commune.

¹¹⁸ CGDD n°69 novembre 2015, Le parc locatif social au 1er janvier 2015

¹¹⁹ Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, « Loyers HLM, Droit au logement et mixité sociale », avril 2012.

¹²⁰ CGDD n°69 novembre 2015, Le parc locatif social au 1er janvier 2015

¹²¹ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, s. d., consulté le 9 septembre 2016.

25% de logements sociaux dans les villes¹²² est en progression, leur répartition spatiale n'est toujours pas assurée. La carte des logements sociaux a très peu évolué depuis 2000 et la construction de logements se polarise toujours dans les communes dépassant déjà le quota de 20% de logement social. Les stratégies d'évitement mises en place par les communes pour ne pas accueillir des ménages pauvres en sont la cause principale.

2. Les trois voies d'accès au logement social pour les ménages reconnus au titre du Dalo

L'accès au logement des ménages reconnus prioritaires peut s'effectuer par trois voies : le contingent préfectoral, le contingent d'Action Logement et le parc privé conventionné.

La mission confiée au HCLPD a pour principal objectif d'évaluer le fonctionnement du contingent préfectoral : son identification et son niveau de mobilisation. Les différents déplacements dans les 14 départements comptant plus de 250 ménages en attente de logement ont permis de dresser le bilan de l'utilisation de ce contingent. Nous avons pu analyser l'ensemble de la chaîne d'attribution, incluant de nombreux acteurs : services déconcentrés de l'Etat, bailleurs sociaux, élus et acteurs associatifs. Avant d'entrer dans le détail du fonctionnement du contingent préfectoral dans ces départements, une présentation de chaque voie de relogement est nécessaire.

2.1 LE CONTINGENT PREFECTORAL

Le contingent préfectoral est la voie principale d'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo. Ce sont les logements réservés par l'Etat sur les logements des bailleurs. Ces droits de réservation concernent les logements « *construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré ou gérés par ceux-ci* »¹²³. Ces droits représentent 30% des logements de chaque organisme, dont 5% maximum attribués aux agents civils et militaires de l'Etat. Inégalement utilisé avant la loi Dalo, le contingent préfectoral a donné lieu à un large processus d'identification de ses logements. Le bilan de la reconquête du contingent préfectoral dans les 14 départements visités sera détaillé dans ce rapport.

2.2 LE CONTINGENT D'ACTION LOGEMENT

¹²² Objectif de 25% porté par la Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, 2013-61, 2013.

¹²³ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-1, Code de la construction et de l'habitation, vol. L441-1, s. d., consulté le 6 septembre 2016.

Les salariés reconnus prioritaires au titre du Dalo peuvent aussi accéder à un logement du contingent d'Action Logement (1% patronal). Depuis la loi Molle¹²⁴ (2009), les collecteurs du 1 % doivent consacrer 25% de leurs attributions aux salariés et demandeurs d'emplois Dalo ou sortants d'hébergement. Cette évolution permet d'élargir l'offre de relogement à disposition du préfet et se positionne comme solution complémentaire au contingent préfectoral.

L'évaluation des attributions d'Action Logement est complexifiée par l'absence de données disponibles. La multiplicité des organismes collecteurs agissant avec leurs propres outils et selon leurs procédures respectives empêche de disposer d'une vision globale fiable. Néanmoins, il est clair que l'objectif national d'un quart des attributions en faveur des ménages prioritaires n'est pas atteint. Pourtant, avec 70 000 logements attribués chaque année, Action Logement représente un potentiel de 17 500 logements pour les bénéficiaires Dalo.

Afin de favoriser l'attribution de logements de ce contingent, la circulaire du 25 mars 2009, remplacée par celle du 20 janvier 2012, préconise la passation d'accords locaux (départementaux ou régionaux) entre les organismes et les pouvoirs publics¹²⁵. Ces accords permettent de négocier le type de logement mis à disposition des ménages et les modalités de gestion des réservations. Malgré ces avancées, la coordination entre les Comités Interprofessionnels du Logement (responsable du fléchage) et l'Etat peine à se mettre en place.

En dehors de l'Île de France, les départements visités ne disposaient pas de convention avec Action logement. Très peu de collecteurs utilisent le logiciel SYPLO mis en place par l'Etat et permettant de flécher les ménages prioritaires pour l'attribution. Nous avons également pu constater qu'aucun des 14 services déconcentrés de l'Etat ne disposait de données fiables sur les attributions d'Action Logement sur son territoire.

Concernant l'Île-de-France, le protocole signé le 7 mars 2016 entre le préfet, l'UESL, et Mme la ministre du logement vise à renforcer l'application du droit au logement en Île-de-France et améliorer le relogement des bénéficiaires du droit au logement opposable. Parmi ces mesures, la mobilisation progressive d'ici 2018 de 25 % du contingent géré par Action Logement au bénéfice des salariés reconnus prioritaires au titre du Dalo ou sortants de structure d'hébergement. Ce taux est fixé à 50 % dans les communes carencées en logement social pendant le temps de la carence, puis 30 % les 3 années suivantes¹²⁶.

2.3 L'ACCES AU LOGEMENT DANS LE PARC PRIVE

La loi Dalo permet de loger des ménages prioritaires et urgents dans des logements du parc privé, sous certaines conditions. Cela est rendu possible par le conventionnement Anah (Agence nationale de l'habitat). L'Anah, à travers son programme d'amélioration de l'habitat privé, conventionne systématiquement les logements sur lesquels elle intervient. Ils peuvent ou non recevoir des subventions pour la réalisation de travaux

¹²⁴ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, 2009-323, 2009.

¹²⁵ Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la mobilisation des attributions des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et de l'Association foncière logement (AFL) ou de ses filiales en faveur du droit au logement opposable (DALO), s. d.

¹²⁶ Protocole d'accord entre l'Etat et Action Logement pour renforcer l'application du droit au logement en Île-de-France. 7 mars 2016

: conventionnement avec travaux d'une durée de 9 ans ou conventionnement sans travaux d'une durée de 6 ans. Ces conventionnements entraînent l'application d'un loyer déterminé (intermédiaire, social ou très social) et d'un plafond de revenu. Si ces dispositifs sont bien pensés, ils étaient peu connus des services rencontrés pendant notre mission et la solution de logement dans le parc privé reste marginale. Il est à signaler qu'aucun dispositif de signalements des logements vacants entre l'Anah ou les associations gestionnaires et l'Etat n'était opérationnel à ce jour. De plus, l'appareil statistique de suivi du Dalo, mis en place par le ministère, ne permet pas de distinguer les logements conventionnés par l'Anah des autres logements conventionnés utilisés pour le relogement Dalo, ce qui rend le bilan de cette mobilisation impossible à dresser.

3. Les différents modes de gestion du contingent préfectoral

Les services de l'Etat disposent de trois méthodes pour gérer leurs réservations de logements ; méthodes que nous avons pu étudier lors de nos déplacements.

3.1 GESTION EN STOCK DIRECT

La gestion en stock direct implique que les réservations de l'Etat, à hauteur de 25% du parc social total du département, soient identifiées dans le patrimoine des différents bailleurs. Lorsqu'un logement préalablement réservé est vacant du fait du départ d'un locataire ou d'une nouvelle livraison, le bailleur informe les services de l'Etat. A ce stade, les services de l'Etat recherchent un ménage correspondant afin de constituer le dossier présenté à la commission d'attribution de logement. Ce mode de gestion nécessite des moyens humains importants au sein des services déconcentrés et une bonne coordination avec les bailleurs. Il est le mode de gestion utilisé dans tous les départements visités, mis à part dans l'Oise et en Haute-Garonne.

3.2 GESTION « EN STOCK » DELEGUEE AU BAILLEUR SOCIAL

Les services de l'Etat communiquent une liste de ménages prioritaires aux bailleurs sociaux, à charge pour eux de les reloger sur le contingent de logement réservé de l'Etat. Chaque organisme de logement social se voit confier un objectif chiffré à atteindre. Ce mode de gestion n'a pas été rencontré lors des visites des 14 départements concernés par ce rapport.

3.3 GESTION EN FLUX DELEGUEE

Dans le cas de la gestion en flux délégué, le bailleur social, au fil des vacances de logements et des nouveaux programmes, propose automatiquement 25% de ses attributions à des ménages relevant du contingent préfectoral hors fonctionnaires. L'action des services de l'Etat se limite à fixer des objectifs annuels d'attribution selon le patrimoine du bailleur et à les évaluer. Ce mode de gestion permet au bailleur de choisir le logement le plus adapté à chaque candidat. Il est responsable de la mise en adéquation de l'offre et de la demande. Ce mode de gestion offre davantage de souplesse au bailleur en imposant de pair une obligation de

résultat. Parmi les 14 départements visités, la Haute-Garonne pratique ce mode de gestion avec la totalité de ses bailleurs et l'Oise avec la grande majorité.

ZOOM SUR : LA HAUTE-GARONNE

Le déplacement du HCLPD en Haute-Garonne a donné un aperçu concret de la gestion en flux déléguée. Sur les 14 départements visités, il est le seul à avoir choisi ce mode de gestion. Nous avons pu constater l'efficacité de ce dispositif, et sa bonne mise en œuvre.

Annuellement, un objectif d'attributions de logements aux ménages prioritaires est affecté à chaque bailleur en fonction de la taille de son parc. Il est fixé par application du taux de rotation, 9% en Haute-Garonne, et intègre les nouvelles livraisons de logement. Cet objectif fait l'objet d'une négociation entre Etat et bailleurs pour l'établissement d'une convention annuelle de réservation. Dans le cas où la négociation avec un bailleur ne peut aboutir, le préfet peut prononcer un arrêté de substitution et imposer son objectif. Le préfet de Haute-Garonne a fait usage de ce type d'arrêté à 6 reprises en 2015.

La fixation d'objectifs fait l'objet d'une discussion entre l'ensemble des bailleurs sociaux du territoire qui établissent leurs propositions respectives avant d'ouvrir la négociation avec la préfecture. Les conventions sont établies annuellement et font l'objet d'une évaluation en milieu d'année. Le logiciel SYPLO permet de suivre la performance des bailleurs à travers le tableau de bord et d'alimenter le vivier de ménages prioritaires.

Le mode de gestion en flux permet d'accélérer les délais d'attribution. Il accorde plus de souplesse aux bailleurs du fait d'une possibilité de découplage des différents contingents. L'Etat se trouve positionné dans un rôle d'évaluation et de contrôle et non plus d'attribution. Ce mode de gestion limite les refus des commissions d'attribution, le bailleur ayant la maîtrise de l'ensemble de la chaîne. Il évite également la reprise de logements par le bailleur dans le cadre d'une gestion en stock quand l'Etat n'a pas été en capacité de proposer un candidat. L'évaluation annuelle de ces objectifs permet, en Haute-Garonne, d'atteindre des résultats encourageants.

Cependant, la gestion en flux nécessite de la transparence sur les données nécessaires à l'évaluation et un Etat fort, capable de sanctionner les dérives éventuelles. Face à un répertoire du parc locatif social (RPLS) peu fiable sur la taille du parc social entrant dans l'assiette de calcul du contingent préfectoral pour chaque bailleur, l'Etat est contraint de se fier à la déclaration des bailleurs, sans disposer de capacités de contrôle. Les services de Haute-Garonne nous ont fait part de leurs doutes sur certaines déclarations de parc.

Concernant la Haute-Garonne, les services logement ont communiqué un objectif d'attribution de 1850 logements annuels. Cet objectif a été fixé par les bailleurs et devrait donc représenter 25% de l'assiette de calcul du contingent préfectoral. Pourtant l'assiette de calcul du contingent préfectoral inscrite dans le RPLS 2015 est de 74 590¹²⁷. Ainsi, en appliquant un taux de rotation¹²⁸ de 8% au 1249 logements attribués annuellement, nous

¹²⁷ SOeS, RPLS au 1er janvier 2015, case « Total par département » moins les « sans objet » (logements ne relevant pas de l'article L.441-1)

¹²⁸ Taux de rotation indiqué par les services de Haute-Garonne

obtenons un total de 15 613 logements. Cela signifie donc, que dans le cadre de la gestion en flux, le contingent mal-logé représente 20,9% et non pas 25%. Le contingent préfectoral dédié au mal logé est donc incomplet et le nombre de logements à attribuer est largement sous-estimé. L'existence d'un RPLS fiable, indiquant rigoureusement les logements de chaque réservataire, est une condition essentielle pour la mise en place de ce type de gestion.

L'un des risques identifiés de ce type de gestion est la discrimination que peut opérer le bailleur en choisissant systématiquement les dossiers de ménages aux ressources supérieures aux autres ménages en attente. Il peut être évité par la définition d'objectifs d'attribution tenant compte du revenu des ménages prioritaires et urgents.

De plus, les résultats d'accès au logement doivent être évalués régulièrement, l'État doit se donner les moyens de contrôler la gestion de ses réservations. Dans le cas où la négociation n'a pas réussi à fixer un objectif d'accès au logement entre le bailleur et la préfecture, l'utilisation des arrêtés de substitution doit être systématique. Cela permet de ne pas pénaliser la majorité des bailleurs respectant leurs conventions de réservation. A ce titre, la loi n'a pas prévu de sanctions spécifiques pour « non-atteinte des objectifs fixés » dans les conventions de réservation en flux délégué.

3.4 DELEGATION DU CONTINGENT AUX COMMUNES

La gestion du contingent préfectoral peut aussi être confiée au maire ou au président d'une intercommunalité (EPCI)¹²⁹, et ce, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La commune ou l'EPCI devient gestionnaire des réservations de l'Etat et se charge de la proposition de ménages prioritaires et de l'attribution de logement. Les seuls départements rencontrés ayant délégué une part de leur contingent sont : les Hauts-de-Seine (32 délégations), l'Oise (2 délégations), le Var (14 délégations), les Yvelines (6 délégations), le Val-de-Marne (2 délégations). Dans aucun de ces départements il n'a été possible d'avoir un bilan précis sur la gestion du contingent délégué, et aucune évaluation n'a pu être conduite. Les services de l'Etat n'ont donc pas de visibilité sur l'effectivité des attributions de logement pour les ménages prioritaires. Donner toute l'autonomie à la commune comporte des risques clairs ; elle détient tous les pouvoirs d'attribution et de sélection de ménages pour les attributions. Elle ouvre alors la voie vers de possibles stratégies d'évitement des ménages reconnus Dalo et vers des attributions guidées par une préférence communale pourtant illégale.

UN SERVICE LOGEMENT DECONCENTRE DE L'ETAT : « SOYONS CLAIRS, QUAND ON DELEGUE AUX COMMUNES CE SONT LEURS CRITERES DE PRIORITE QUI PREVALENT SUR LES CRITERES DE PRIORITE DE L'ETAT »

Les dérives des communes dans l'attribution de logements de leur propre contingent et du contingent de l'Etat n'est pas rare. Un rapport de l'ANCOLS à Puteaux (92) démontre l'autonomie totale dont dispose la commune de Puteaux, alors même qu'elle n'est pas délégataire du contingent de l'Etat. Il est intéressant d'imaginer ce que des stratégies d'évitement comme celles-ci auraient pu donner si en plus, le contingent

¹²⁹ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-1, L441-1:441.

préfectoral avait été délégué. Un rapport de mai 2016 sur l'OPH de Puteaux déclarait aussi : « *Plusieurs stipulations de la convention de réservation du contingent préfectoral ne sont pas respectées. En outre, l'OPH ne respecte pas ses engagements au titre du DALO. Plus globalement le processus mis en place par l'office ne permet pas de garantir que l'égalité de traitement des demandeurs est respectée.* »¹³⁰. Le rapport révèle également qu'à de nombreuses reprises l'OPH n'a pas signalé la vacance de logements aux réservataires (Etat, Action Logement), dans le but d'y positionner ses propres candidats. Lors d'une CAL, à laquelle le représentant du préfet n'était pas présent¹³¹, 11 logements vacants appartenant au contingent préfectoral (public prioritaire et fonctionnaires) ont été présentés sur le contingent ville et OPH.

Les déplacements que nous avons effectués ont confirmé l'étendue des dérives permises par une délégation du contingent préfectoral. Pourtant, l'ensemble des services logement concernés nous ont affirmé que, malgré une gestion peu satisfaisante de leur contingent, le préfet du département ne souhaitait pas le reprendre. Ce positionnement s'explique principalement par le risque de dégradation des relations avec les élus locaux.

SERVICE LOGEMENT : « PLUSIEURS FOIS ON S'EST DEMANDE SI ON POUVAIT REPRENDRE CE CONTINGENT, MAIS C'EST UNE QUESTION POLITIQUE : LES ELUS Y SONT TRES ATTACHES. »

Lors de la concertation sur le projet de loi Egalité et Citoyenneté, la proposition du HCLPD de supprimer la possibilité de délégation du contingent préfectoral aux communes avait été reprise par le gouvernement. Cette disposition a été supprimée lors de son passage en commission, suite à un amendement du rapporteur. L'amendement conditionne le choix du préfet de résilier les conventions de délégation à l'avis du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)¹³². Cet amendement revient à la situation antérieure. A ce jour, et malgré ses recherches, le HCLPD n'a pas trouvé un territoire où cette délégation se déroule de manière satisfaisante.

ZOOM SUR : LES HAUTS-DE-SEINE

Le HCLPD revient sur la délégation dans les Hauts-de-Seine, car c'est le seul département disposant d'un minimum de données. D'autres départements auraient pu faire l'objet d'un bilan, mais aucun autre service ne semble disposer d'informations claires sur la gestion de leur contingent.

En déléguant son contingent à 32 communes sur 36, la préfecture des Hauts-de-Seine laisse naître de possibles dérives. Les services de l'Etat n'ont pas été en capacité de mettre en place des moyens de contrôle efficace ni d'évaluation de la gestion de ses réservations. Les communes sont donc autonomes dans la gestion et l'attribution des logements et n'ont pas d'objectif strict de résultat. Nous ne disposons pas de suivi chiffré commune par commune, mais le constat à l'échelle départemental semble alarmant.

¹³⁰ « Rapport définitif de contrôle ANCOLS, n°2014-122 mars 2016, OPH Puteaux (92) », s. d.

¹³¹ CAL du 23 octobre 2013

¹³² Amendement n°1023 de la loi Egalité et Citoyenneté (N°3679), présenté par M.Bies rapporteur thématique, M. Hammadi, rapporteur, Mme Chapdelaine, rapporteure thématique et Mme Corre, rapporteure thématique.

En effet, en 2013, seules 23% des réservations de l'Etat ont été mobilisés pour les ménages prioritaires et urgents. En 2014, sur 2085 logements déclarés vacants, 471 ont été attribués à des ménages reconnus Dalo¹³³. Les ménages Dalo ne sont pas non plus relogés sur le contingent municipal puisque le taux d'attribution aux ménages prioritaires et urgents sur ces réservations est très faible. Le bilan 2014 de la DRIHL Hauts-de-Seine sur les chiffres du logement et de l'hébergement¹³⁴, constate ainsi que 8% des attributions des logements sociaux effectuées dans le département ont été faites pour un ménage reconnu prioritaire dans le cadre du Dalo, tandis que la moyenne atteint 16% à Paris et dans l'ensemble de la petite couronne. La tendance est donc à l'attribution de logements à d'autres ménages et à la négation du principe de priorité des ménages reconnus Dalo.

Dans un tel contexte, les services de l'Etat dans les Hauts-de-Seine tentent d'impulser plus de contrôle et de mobilisation, et ont atteint 32% de mobilisation du contingent pour les ménages Dalo en 2014¹³⁵. Si ce taux est en augmentation, il est encore très loin de l'objectif fixé par la loi, et ne peut suffire dans un département aussi tendu et où 1 598 ménages reconnus Dalo sont encore en attente de logement¹³⁶.

Notre proposition

- *Supprimer la possibilité de délégation du contingent préfectoral aux communes et aux présidents d'EPCI*

4. Le bilan de l'identification des réservations de l'Etat dans les 14 départements

LE SUIVI CHIFFRE DANS LE CADRE DE LA MISSION D'EVALUATION DU DALO

¹³³ Données transmises par les services des Hauts-de-Seine

¹³⁴ DRIHL Hauts-de-Seine, « Les chiffres du logement et de l'hébergement dans les Hauts-de-Seine en 2012 », septembre 2013.

¹³⁵ Décret n° 2010-1275 du 27 octobre 2010 relatif au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, 2010-1275, 2010.

¹³⁶ Données transmises par les services des Hauts-de-Seine

Lors de cette mission d'évaluation du Dalo dans les 14 départements concentrant plus de 250 ménages à reloger, le HCLPD a rencontré de grandes difficultés à récolter des chiffres fiables. Les tableaux de bord diffusés pour l'étude ont été renseignés de manière flottante, démontrant l'absence de suivi chiffré de cette politique par les services déconcentrés de l'Etat. Le travail d'identification de logements, tout comme celui d'attributions de logements ne fait en réalité pas l'objet d'évaluation et cette première tentative de chiffrer l'accès au logement a été un échec. Cet échec est profondément inquiétant puisque le flou entretenu ouvre la voie vers de possibles dérives.

Ainsi, certains départements comme les Bouches-du-Rhône ou les Alpes-Maritimes mélangent à la fois le contingent mal-logé et le contingent fonctionnaire, rendant l'évaluation impossible. Dans les Bouches-du-Rhône, des ménages non prioritaires peuvent même être présents dans SYPLO. D'autres départements comme le Var n'utilisent même pas SYPLO pour mesurer certaines données, notamment concernant l'évaluation du nombre de logements vacants. Dans d'autres cas, les logements dans SYPLO proviennent d'une importation en masse et le réservataire n'est pas renseigné. L'évaluation de la Guyane a été particulièrement compliquée par l'absence de statistiques et de données chiffrées, l'excluant ainsi de beaucoup d'illustrations graphiques.

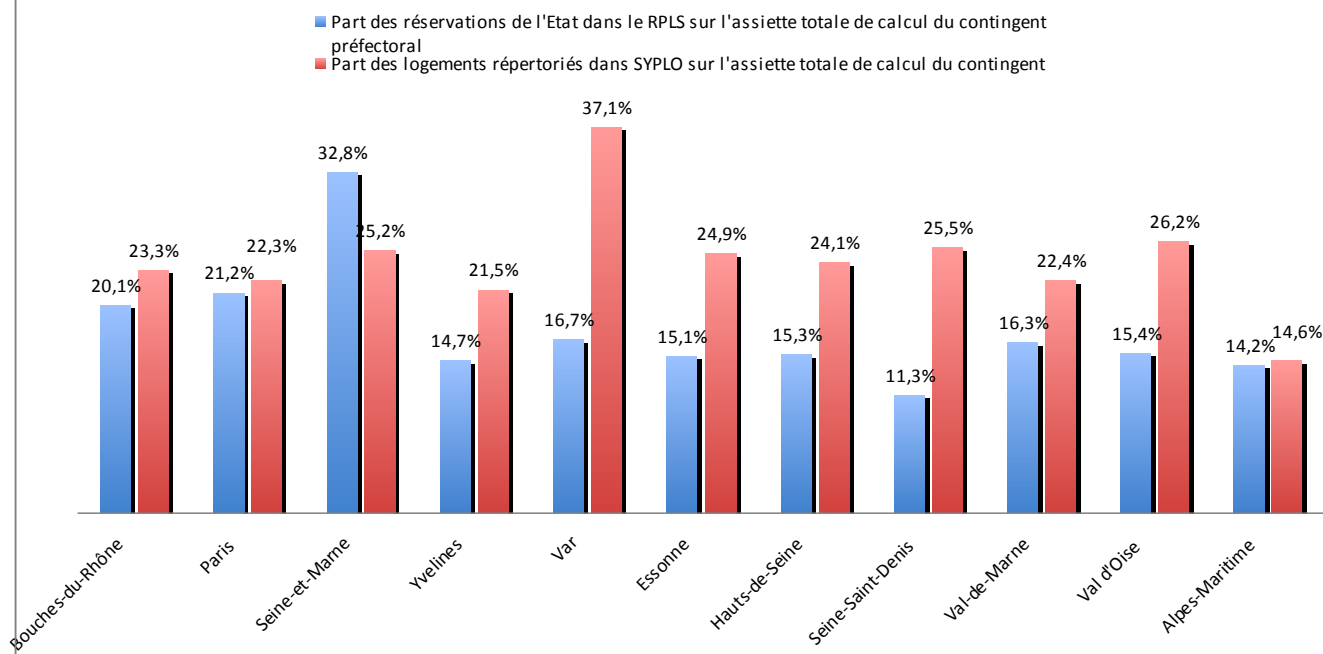
Le traitement chiffré a aussi été compliqué par les différences de gestion, les départements utilisant la gestion flux ne comptabilisant pas les logements ni l'identification de la même manière. C'est le cas de l'Oise (gestion en flux et en stock) et de la Haute-Garonne.

En outre, certaines informations, comme le nombre de logements repris par le bailleur et le nombre d'expulsions effectives de ménages reconnus au titre du Dalo, n'ont pas été communiquées. Ces deux informations sont sensibles, et apparaissaient dans les tableaux de bord transmis directement par certains départements d'Ile-de-France, mais suite à une « harmonisation » réalisée par la DRIHL, ont été remplacées par la mention « ND » (non disponible).

Ainsi, du fait de toutes ces difficultés et du manque de fiabilité des données, le calcul et la comparaison des indicateurs furent complexes. Les données exposées sont à interpréter avec recul, en tenant compte des difficultés exposées ci-dessus. Elles doivent surtout alerter sur la nécessité de mettre en place un véritable suivi de cette politique, qui sans contrôle, reste non évaluable et donc non réformable.

Graphique n°6 : Bilan de l'identification des réservations de l'Etat dans le RPLS et dans SYPLO

Bilan de l'identification des réservations de l'Etat dans le RPLS et dans SYPLO



Sources : Données transmises par chaque service départemental de l'Etat et issues du RPLS 2014 dont disposent les DREAL et de SYPLO (Colonne « Etat - Prioritaires » du tableau de bord n°22 « Nombre de logements initialisés dans SYPLO par organisme et contingent de rattachement »)

La mission d'évaluation dans les 14 départements visait à dresser le bilan de l'identification du contingent préfectoral. Dans la dynamique de « reconquête » des réservations de l'Etat, il est nécessaire de chiffrer les avancées et d'identifier les difficultés rencontrées par certains départements. L'enquête portait donc sur les logements identifiés dans le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) et dans SYPLO. A la fois pour chiffrer les avancées du travail d'identification et pour comparer les différences de renseignement entre les deux supports. C'est donc une comparaison entre le ratio du nombre de logements répertoriés dans le RPLS sur l'assiette totale de calcul du contingent préfectoral¹³⁷ (colonne bleue), et le ratio du nombre de logements répertoriés dans SYPLO sur l'assiette totale de calcul du contingent préfectoral¹³⁸ (colonne rouge). Chaque département devrait avoir atteint un taux de 25%. Le pourcentage manquant représente les logements qui devraient être attribués au contingent de l'Etat mais qui n'ont pas encore été identifiés. Ce calcul nous a permis de constater un certain nombre de "confusions" statistiques et une absence de connaissance fine des réservations. Il résulte de ce graphique qu'en 2016, le Répertoire sur le parc locatif social demeure toujours peu fiable.

Dans tous les départements, la part du contingent préfectoral est nettement inférieure dans le RPLS, en comparaison à celle référencée dans SYPLO. Dans SYPLO et concernant les départements d'Ile-de-France, le travail de reconstitution a été bien mené mais il manque toujours entre 1% et 4% de logements non identifiés.

¹³⁷ Ce sont les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré ou géré par ceux-ci

¹³⁸ Ibid

Plusieurs services logement nous ont indiqué ne plus disposer des conventions de réservation et être obligés de s'adresser aux bailleurs pour en disposer. Au regard des besoins de ces territoires-ci, l'achèvement de l'identification est nécessaire.

Pour certains départements, des problèmes statistiques persistent toujours. Dans le Var, selon le logiciel SYPLO, le contingent préfectoral représenterait 37,1% du parc. Après échanges avec les services du département, nous sommes arrivés au constat que l'actualisation du contingent préfectoral dans SYPLO n'est pas correctement réalisée. De plus, un certain nombre de communes bénéficient d'une délégation du contingent faisant perdre toute visibilité sur sa gestion. De ce fait, nous sommes dans l'impossibilité d'estimer le niveau réel du contingent préfectoral dans le Var.

Dans les Alpes-Maritimes, l'identification du contingent est encore loin de l'objectif de 25% et n'atteint que 14,2% dans le RPLS et 14,6% dans SYPLO. Si les 5% réservés aux fonctionnaires sont correctement identifiés, la part dédiée aux mal logés peinent encore à faire l'objet d'une véritable campagne d'identification. Les services de ce département envisagent de terminer la reconstitution du contingent préfectoral au rythme du renouvellement des conventions, soit en 2022. Dans les Bouches-du-Rhône, la même confusion entre le contingent préfectoral mal logés et celui des fonctionnaires semble exister.

Ces données, malgré quelques imprécisions dans leur renseignement, nous donnent un indicateur de tendance sur l'identification des réservations. Le tableau ci-dessous vient estimer le nombre de logements du contingent préfectoral non identifié en stock. Ce sont bien plusieurs milliers de réservations qui échappent à l'Etat et qui devraient pourtant être mobilisés pour les ménages prioritaires. Au total, ce sont 22 109 logements non identifiés, uniquement à l'échelle des 13 départements¹³⁹ étudiés par la mission d'évaluation du Dalo. Le tableau représente uniquement les départements n'ayant pas atteint l'objectif de 25% d'identification dans SYPLO (ne sont pas concernés : la Seine-et-Marne, les Yvelines, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, le Val-de-Marne, le Var). Les départements pratiquant la gestion en flux ne sont pas répertoriés (Haute-Garonne, Oise). Aucune donnée n'est disponible pour la Guyane.

TABLEAU N°4 : BILAN DES LOGEMENTS DU CONTINGENT PREFECTORAL NON REPERTORIES DANS SYPLO

Bilan des logements du contingent préfectoral non répertoriés dans SYPLO	
Département	Nombre de logements du contingent préfectoral non répertoriés dans SYPLO
Bouches-du-Rhône	2345

139 L'étude se base sur 14 départements, mais la Guyane n'a pas pu fournir de données.

Paris	5035
Yvelines	3814
Essonne	88
Hauts-de-Seine	1723
Val-de-Marne	4143
Alpes-Maritimes	4871
Total	22019

SOURCES : CALCUL ETABLI A PARTIR DES DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT (ISSUES DU RPLS 2014 DONT DISPOSENT LES DREAL ET DE SYPLO (COLONNE « ETAT - PRIORITAIRES » DU TABLEAU DE BORD N°22 « NOMBRE DE LOGEMENTS INITIALISES DANS SYPLO PAR ORGANISME ET CONTINGENT DE RATTACHEMENT »))

Nos propositions

- *Relancer une campagne d'identification de chaque logement réservé par le préfet et recenser l'ensemble des conventions Etat/bailleur signées ou en cours d'élaboration.*
- *Instaurer un contrôle de l'ANCOLS (Agence nationale du contrôle du logement) du contingent préfectoral recensé chez chaque bailleur en le comparant au contingent déclaré au préfet.*

Ce contrôle devra être mis en place dans les départements où les services de l'Etat émettent des doutes sur la fiabilité du RPLS.

- *Renforcer la sanction applicable en cas de renseignement partiel ou non-renseignement du fichier RPLS par les bailleurs (non-respect des obligations prévues par l'article L.411-10 CCH).*

L'amende prévue par cet article est fixée à 1 € par logement. Vu l'absence de caractère dissuasif de cette mesure, la loi Egalité Citoyenneté vise à porter cette amende à 1.000 € par logement. Comme l'a démontré notre recensement, une telle mesure est impérative. L'amende recouvrée pourrait être fléchée vers le fonds national des aides à la pierre.

5. Les propositions d'attributions de logement du contingent préfectoral

En plus d'un bilan sur l'identification du contingent préfectoral, la mission du HCLPD visait à dresser le bilan de la gestion de ces réservations. Lors de nos déplacements nous avons donc demandé à chaque service de l'Etat de nous transmettre les informations relatives aux attributions de logement sur le contingent préfectoral.

Ces données, extraites du logiciel SYPLO, offrent une certaine visibilité sur l'état de ces attributions bien que certains départements aient un usage encore partiel du logiciel.

Les données collectées permettent cependant d'avoir un aperçu représentatif de la situation dans chaque département. Le nombre d'attributions est bien évidemment relatif à la taille du parc social de chaque territoire. Cependant, ce nombre est aussi révélateur des particularités de chaque processus d'attribution. Il exprime le poids des attributions à des ménages non prioritaires sur les réservations de l'Etat, mais aussi la part plus ou moins forte de logements repris par le bailleur, des refus des commissions d'attribution et des refus de proposition par les demandeurs. Ainsi, en partant du nombre d'attributions à des ménages Dalo, nous avons pu interroger tout le processus de logement avec les services concernés, et pointer les éléments limitant l'attribution de logement.

Les logements du contingent préfectoral (30%), hormis les 5% réservés aux agents civils et militaires de l'Etat, sont réservés à des ménages prioritaires. Ils concernent les ménages reconnus Dalo, les sortants d'hébergement et les publics cibles du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Ainsi, au vu du nombre de ménages prioritaires en attente de logement, l'ensemble des attributions devrait les concerner principalement.

Dans le cadre de la gestion "en stock" du contingent préfectoral, lorsqu'un logement est déclaré vacant ou lors d'une nouvelle livraison identifiée comme appartenant au contingent préfectoral, le bailleur informe les services de l'Etat. Ceux ci proposent 1 à 3 candidats censés correspondre aux caractéristiques du logement à la commission d'attribution. Dans le cadre de la gestion en flux délégué, le bailleur se trouve totalement autonome pour mettre en adéquation le logement disponible et le candidat potentiel. Ce processus fait intervenir 4 acteurs : l'Etat, le bailleur, le demandeur de logement, et selon les territoires, l' élu.

5.1 SYPLO : L'OUTIL DE COORDINATION DES ACTEURS

La gestion des logements du contingent préfectoral a été nettement améliorée grâce à la création du logiciel SYPLO. L'outil, d'abord développé en interne en Haute-Garonne, a été déployé par la DHUP à partir de 2014. Aujourd'hui, il est déjà utilisé dans 87 départements et en cours de déploiement dans 14 autres. Le logiciel SYPLO permet d'alimenter un vivier de demandeurs prioritaires et de les mettre en adéquation avec les logements signalés vacants par les bailleurs. Le logiciel est interfacé avec le Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE). Toutes les demandes de logement social sont enregistrées et mises à jour dans le SNE. Les ménages désignés prioritaires par une commission de médiation y sont signalés. Le logiciel SYPLO utilise un système de cotation différent d'un département à l'autre : un dossier se voit attribuer un certain nombre de points selon les motifs de la demande, le Dalo restant le critère le plus coté. Une fois la demande identifiée et priorisée, l'outil informatique Sypllo permet de mettre en adéquation le ménage avec le logement signalé vacant.

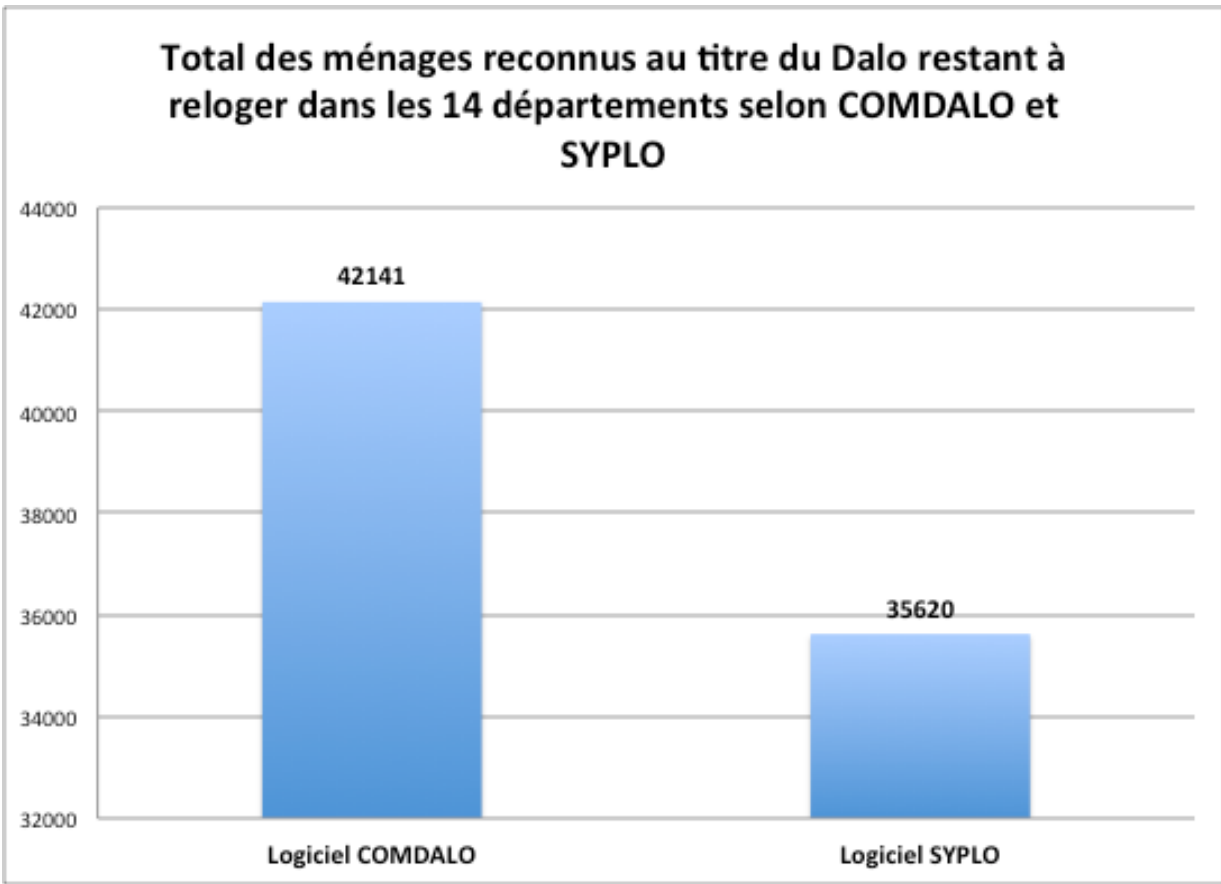
Cependant, le déploiement et la maîtrise du logiciel SYPLO sont encore partiels. Le logiciel n'est parfois pas utilisé par les bailleurs, qui utilisent d'autres logiciels pour signaler les vacances. Les services logement le renseignent parfois partiellement et le référencement des logements est lacunaire, comme constaté dans le Var. La mauvaise utilisation de SYPLO rend impossible tout suivi statistique de l'accès au logement des publics

prioritaires pourtant prévu dans le logiciel. Au regard de la difficulté rencontrée lors de cette mission à obtenir des données fiables, un important travail de formation et de partage de l'outil reste à réaliser.

5.2 DES MENAGES RECONNUS DALO SANS DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

La demande de logement social doit être renouvelée annuellement par l'inscription dans le Système national d'enregistrement. (SNE). Au vu des délais d'accès au logement, beaucoup de requérants n'effectuent pas systématiquement ce renouvellement. Les raisons sont multiple: le requérant s'est relogé par ses propres moyens, il a perdu tout espoir d'accéder à un logement, il se trouve en errance sans adresse fixe pour le contacter, ou, dans certains cas, il pense que le recours Dalo fait office de demande de logement social. Les ménages ne disposant pas d'une adresse mail ou n'ayant pas la pratique d'internet ne peuvent renouveler leur DLS ou le font de manière erronée. Les services rencontrés nous ont fait part d'un nombre important de ménages dans ce cas. Or, sans DLS il est impossible de proposer une attribution de logement. Statistiquement, ces ménages sans DLS sont maintenus dans SYPLO, mais hors de la "file active" potentiellement proposable pour une attribution. Dans le logiciel de suivi du Droit au logement opposable, COMDALO, ils restent comptabilisés dans "restant à reloger". Le graphique ci-dessous témoigne de la différence de « restant à reloger » comptabilisés dans le logiciel COMDALO et dans le logiciel SYPLO, due notamment aux DLS non-actives incluses dans COMDALO. Certains départements ont mis en œuvre des opérations de contact massif de ces requérants par voie postale avec de moindres résultats.

Graphique n°7 : Total des ménages reconnus au titre du Dalo restant à reloger dans les 14 départements selon Comdalo et Syplo



SOURCES: DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT EXTRAITES DE COMDALO (INFODALO, COLONNE 13 « BÉNÉFICIAIRES RESTANTS À RELOGER » DE LA RESTITUTION TL - ONGLET LOGEMENT : « TABLEAU DE SUIVI DU RELOGEMENT EN COHORTE – SYNTHÈSE ». PÉRIODE DE LA REQUÊTE : JANVIER 2008 À FÉVRIER 2015) ET DE SYPLO (SYPLO, TABLEAU DE BORD N°5 « STOCK DES DEMANDES ACTIVES PAR MOTIF DE PRIORITÉ ET DÉPARTEMENT DE LABELLISATION (HORS FONCTIONNAIRES) »)

PRESIDENT DE COMED : « LES MENAGES QUI NE REPONDENT PAS OU NE RENOUVELLENT PAS LEUR DLS SONT LES PLUS FRAGILES, CEUX AUX SITUATIONS LES PLUS PRECAIRES »

De plus, lorsque le requérant effectue une nouvelle DLS, il disposera d'un nouveau numéro de demandeur SNE auquel la reconnaissance Dalo n'est pas affiliée directement dans le logiciel SYPLO. Ce détail entraîne une importante charge de travail supplémentaire pour les services, contraints de relier au cas par cas manuellement la reconnaissance au titre du Dalo et le nouveau numéro de DLS. Cette contrainte est génératrice d'erreurs potentielles multiples.

ECLAIRAGE SUR LES CONSEQUENCES DU NON-RENOUVELLEMENT DE LA DLS

Le HCLPD a été témoin du fait que nombreux ménages étaient concernés par une « *fin d'obligation de proposition de logement* », pour n'avoir pas renouvelé leur demande de logement social. En effet, sans DLS, le requérant ne peut pas se voir proposer de logement. Cependant, cette situation ne doit pas être vue comme une « fin définitive de proposition de logement », mais bien comme une phase transitoire puisque la situation est réversible. Une fois sa DLS effectuée, l'Etat sera de nouveau dans l'obligation de proposer un logement au requérant. Pourtant, certains services de l'Etat informent le requérant de la « *fin d'obligation de proposition de logement* ». C'est le cas d'une lettre du préfet d'Ile-de-France, émise le 1^{er} juin 2016, qui fait un dangereux amalgame entre le non-renouvellement de DLS et la fin d'obligation de proposition de logement. Le préfet affirmant que « *même s'il a depuis effectué une nouvelle demande de logement social, il ne peut se prévaloir de la décision du 10 janvier 2014 susmentionnée* ». De plus, en proposant au requérant concerné de déposer à nouveau un recours devant la Comed, il est sous-entendu qu'il aurait perdu sa reconnaissance Dalo. Cette lettre porte donc l'idée qu'une fin d'obligation de proposition de logement entraîne une perte de la reconnaissance prioritaire et urgente. Une telle confusion fait alors du Dalo une simple caractéristique apposée au dossier d'un ménage. Le Dalo est un droit, reconnu par la Comed et ne pouvant être défait que par elle-même.

5.3 L'ENJEU DE L'ACTUALISATION DE LA SITUATION DU DEMANDEUR DANS LE SNE

UN SERVICE DECONCENTRE DU LOGEMENT : "FAIRE UNE PROPOSITION D'ATTRIBUTION, C'EST JOUER A COLIN-MAILLARD"

Malgré SYPLO, les services de l'Etat rencontrés lors de nos déplacements ont souvent l'impression de proposer des logements sans avoir une visibilité complète sur le dossier du requérant. Les justificatifs demandés pour réaliser une demande de logement social sont ceux de l'année N-2. Le demandeur est censé actualiser les renseignements sur sa demande lors de tout changement intervenu dans sa situation. De nombreux services

déconcentrés évoquent pourtant de gros problèmes d'actualisation du SNE. Les raisons sont multiples : oubli de l'intéressé, erreur de saisie du fait de données collectées uniquement de façon déclarative, bureau d'inscription au SNE tardant à modifier les données dans le SNE, problème d'interfaçage entre les logiciels SNE et SYPLO... En conséquence, un service logement souhaitant proposer un ménage dispose souvent de justificatifs de la situation du ménage pouvant dater de près de 3 ans. Lorsque le dossier est transmis à la commission d'attribution de logement, un nouveau dossier est constitué avec des justificatifs actualisés. Il est alors courant de constater une évolution de la situation du ménage, un enfant supplémentaire, une baisse ou hausse des ressources, un handicap... Ainsi le ménage proposé ne correspond plus à la typologie ou au niveau du loyer du logement. Cette situation est génératrice d'un grand nombre de refus d'attribution de la part des commissions d'attribution.

5.4 LE PARADOXE DE L'APPLICATION DU DECRET SUR LA DEFINITION D'UN « LOGEMENT ADAPTE »

Le logement proposé par les services de l'Etat dans le cadre de la gestion en stock, ou par le bailleur lui-même dans le cadre de la gestion en flux délégué doit être considéré comme "adapté" aux ménages reconnus au titre du Dalo. Le terme de « logement adapté » n'avait avant 2011, pas été défini clairement. Le décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable s'attache alors à le préciser. Il dispose à l'article 7 que : *« le préfet, lorsqu'il définit le périmètre au sein duquel ce logement doit être situé et fixe le délai dans lequel le bailleur auquel le demandeur a été désigné est tenu de le loger dans un logement tenant compte de ses besoins et capacités, apprécie ces derniers en fonction de la taille et de la composition du foyer au sens de l'article L. 442-12, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes. Ils peuvent également tenir compte de tout autre élément pertinent propre à la situation personnelle du demandeur ou des personnes composant le foyer. »*

Les « besoins et capacités » du requérant couvrent de nombreux enjeux, à la fois pratiques, comme la typologie de la famille ou les handicaps, mais intègrent aussi des éléments beaucoup plus diffus tels que « la proximité des équipements et services à ces personnes ». Une telle disposition induit que le préfet doit proposer un logement au requérant en tenant compte de la structure sociale et médical nécessaire à son quotidien. Le logement adapté prend soudain une dimension transversale et intègre, à raison, les éléments nécessaires à la stabilité du ménage.

Cependant, le préfet est aussi confronté à une nécessité de massification des propositions, afin de reloger les requérants dans les délais légaux. Son objectif est de reloger un maximum de ménages prioritaires, tout en étant soumis à l'impératif de « logement adapté » du décret.

UN SERVICE DECONCENTRE DE L'ETAT : « C'EST TOUJOURS MIEUX QUE D'ETRE A LA RUE »

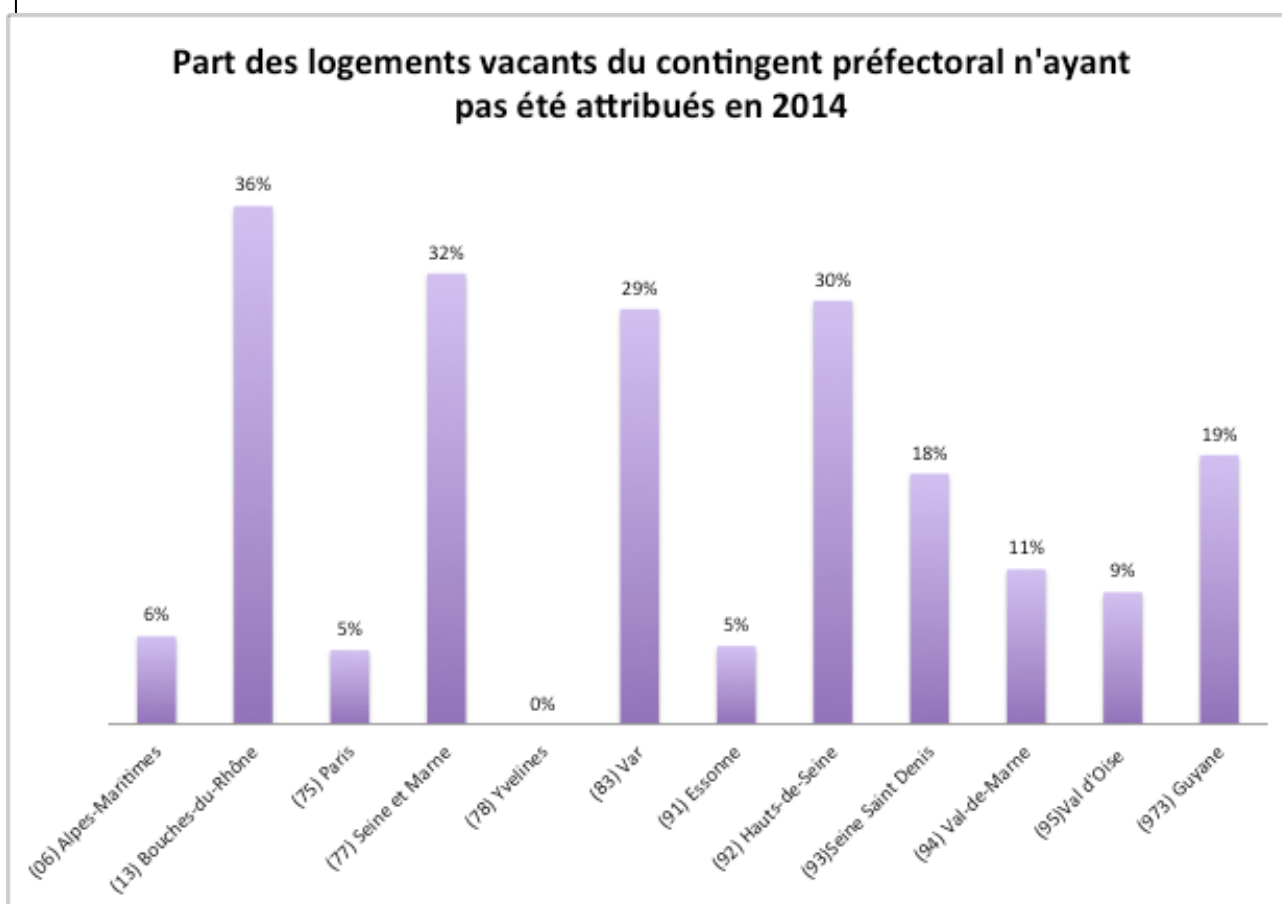
Pour faire cohabiter ces deux enjeux, l'ensemble des services rencontrés ont avancé un argumentaire que l'on peut qualifier de "présupposé" : *"Parce qu'ils sont reconnus au titre du Dalo dans une situation d'urgence, ces ménages devraient limiter leurs préférences"*. Ce présupposé participe à interpréter la notion

“logement adapté” de la façon la plus large possible, et parfois bien loin des caractéristiques énoncées dans le décret. Concrètement, cela conduit à des propositions de logement ne tenant pas compte de la localisation des services sociaux/médicaux et du travail du requérant. Pour rappel un refus de proposition peut faire perdre le bénéfice de la reconnaissance du Droit au logement opposable.

La légitime volonté de “massifier” l’accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo entraîne souvent cet effet négatif : minorer les préférences du requérant pour qu’il s’adapte aux caractéristiques de la proposition. Cette pratique est une des sources principales de refus de la part des demandeurs que nous aborderons plus loin dans ce rapport.

5.5 LES LOGEMENTS VACANTS NON ATTRIBUES

Graphique n°8 : TAUX DE LOGEMENTS VACANTS DU CONTINGENT PRÉFECTORAL N'AYANT PAS ÉTÉ ATTRIBUÉ EN 2014



SOURCES : DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT EXTRAITES DE SYPLO (ANALYSE DES DONNÉES/REPORTING, ANALYSER LES VACANCES DE LOGEMENTS, CRITÈRE DE SÉLECTION : CONTINGENT DE RATTACHEMENT = « ETAT- PRIORITAIRES ». FILTRE SUR LA COLONNE 3 : « LOG_DATE_SIGNALEMENT_VACANCE » POUR NE RETENIR QUE LES

Ce graphique représente le taux de logements vacants du contingent préfectoral n'ayant pas fait l'objet d'une attribution en 2014. C'est un ratio qui représente le nombre d'attributions de logement du contingent préfectoral en 2014, sur le nombre total de logements vacants du contingent préfectoral en 2014. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, 36% des logements vacants n'ont pas donné lieu à une attribution, 32% en Seine-et-Marne, et 30% dans les Hauts-de-Seine. Ce pourcentage est nettement plus faible dans les Alpes-Maritimes, à Paris, en Essonne et dans le Val d'Oise. Dans les Yvelines, les données transmises par les services de l'Etat ne sont pas fiables, puisqu'elles indiquent que l'intégralité des logements vacants du contingent de l'Etat aurait été attribuée.

Les attributions aux ménages prioritaires sont limitées par un grand nombre de logements repris par les bailleurs. Un logement est repris par le bailleur, lorsque les services de l'Etat n'ont pas présenté un candidat dans le délai imparti, ou lorsque le candidat présenté par l'Etat est refusé par la commission d'attribution et que l'Etat a dépassé le délai légal pour repositionner un ménage. Dans la majorité des départements visités, passé le délai, le bailleur reprend le logement et positionne un autre candidat, non prioritaire. Le risque de reprise logement était déjà très fort en 2014, mais a été d'autant plus amplifié avec le raccourcissement en 2015 du délai laissé aux réservataires pour proposer un ménage, passant de 3 mois à 1 mois dans les zones tendues¹⁴⁰. Les inquiétudes révélées par les chiffres de 2014 risquent donc de se voir confirmées, et même amplifiées dans les chiffres de 2016. *L'arrêté du 10 mars 2011 relatif au contenu de la convention de réservation de logements par l'Etat* disposait pourtant que le délai de proposition par le préfet du ou des candidats, ainsi que les modalités de repositionnement, étaient fixés au sein de la convention de réservation avec le bailleur. Cette liberté a d'ailleurs permis à des départements comme celui des Bouches-du-Rhône, de négocier la possibilité de repositionner un autre candidat en cas de refus Cal et d'éviter la reprise du logement même si le délai de un mois était passé. Mis à part le cas des Bouches-du-Rhône, l'ensemble des départements visités sont contraints de respecter le délai de un mois pour repositionner un autre candidat en cas de refus Cal ou de refus d'un ménage, ce qui s'avère être très complexe. Pour réussir à proposer un autre dossier, les services de l'Etat doivent disposer soit du procès-verbal du refus de la CAL, soit du signalement par SYPLO. Or, aucun délai légal n'est prévu pour la transmission de ce PV ni pour l'actualisation sur SYPLO, lesquelles interviennent parfois très tardivement. Tant que le service déconcentré ne dispose pas de cette information il se trouve dans l'impossibilité de proposer de nouveau un candidat. L'autre problème majeur est que le candidat peut être proposé à la Cal le 28^e ou le 29^e jour. En cas de refus, le préfet aura dépassé le délai d'un mois pour proposer une nouvelle candidature. Le délai d'un mois expiré, le logement se trouve alors repris par le bailleur. Notre enquête visait à évaluer le nombre de logements repris par les bailleurs dans chaque département. Il n'a pas été possible d'obtenir ces données puisque certains départements ne se trouvaient pas en capacité de les transmettre, ayant des doutes sur leur fiabilité. La DRIHL d'Ile-de-France a souhaité ne pas transmettre ces chiffres pour les départements d'Ile-de-France, ces derniers les avaient communiqués dans les tableaux de bord transmis par le HCLPD. Dans certains départements, nous avons pu obtenir ces chiffres, ils s'élèvent à 51 dans les Hauts-de-Seine, 50 dans les Alpes-Maritimes, 30 dans les Bouches-du-Rhône et 6 dans le Var.

¹⁴⁰ Article 86 de la loi N°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

De nombreux bailleurs sociaux font état d'un grand nombre de logements proposés sur lesquels l'Etat ne positionne aucun candidat. Ces absences de proposition de ménage seraient donc aussi une explication à leur faible taux de relogement de ménages prioritaires dans leur parc. Si le nombre de logements repris peut illustrer un déficit de coordination des services, il permet surtout de révéler les incohérences entre offres et demandes de logements sociaux. En effet, les logements peuvent souvent être repris car ils ne conviennent pas aux besoins des ménages prioritaires, et présentent un loyer trop élevé (logements PLS). Dans ces cas-là, le ménage sera systématiquement refusé en commission d'attribution et le bailleur reprendra le logement. Parfois, si l'Etat sait pertinemment qu'aucun ménage ne convient au type de logement proposé par le bailleur, il ne présentera pas de requérant. Ainsi, bien plus que des « occasions manquées », le nombre de logements du contingent non attribués doit être vu comme une illustration des paradoxes actuels.

Ainsi, pour maximiser le nombre d'attributions à des ménages prioritaires, de nombreux départements ont décidé de proposer trois requérants par logement. Cette possibilité permet de diminuer le nombre de logements repris en augmentant les chances que les commissions d'attribution sélectionnent un requérant pour le logement. Alors que la présentation de trois candidats par logement était obligatoire, le décret du 27 avril 2010 relatif au droit au logement opposable avait rendu cette obligation facultative pour les ménages Dalo¹⁴¹. Cette évolution visait à éviter une mise en concurrence entre les candidats. Depuis 2010, les CAL ne sont donc pas obligées d'examiner trois candidatures lorsque celles-ci sont désignées par le préfet. Cependant, il n'est pas illégal pour les services déconcentrés de désigner plusieurs ménages à la CAL puisque le décret ne stipule pas une obligation de présenter une seule candidature, mais bien une exception à l'obligation d'en présenter au moins trois. Certains services logement positionnent 3 candidats, mais en portant une attention à l'homogénéité de leurs profils. En effet, si parmi les trois candidats, l'un d'eux a explicitement un plus mauvais dossier (dette, ressources faibles), il aura tendance à être systématiquement refusé par les CAL. La présentation de trois candidats semble être un moyen efficace de diminuer le délai d'accès au logement et le nombre de refus des commissions d'attribution.

Nos propositions

- *Assurer le déploiement du logiciel SYPLO sur tout le territoire et son appropriation par tous les acteurs.*
- *Créer une colonne "ménages restant à reloger sans DLS active" dans Com Dalo.*

Afin de disposer de statistiques fiables du Droit au logement opposable, il est proposé de différencier dans le système d'information les « ménages restant à reloger » avec DLS et les "ménages restant à reloger" sans DLS.

- *Engager une campagne de recherche active des ménages sans DLS active.*

¹⁴¹ Décret n° 2010-1275 du 27 octobre 2010 relatif au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, 2010-1275, 2010.

Certains départements ont obtenu de bons résultats en utilisant après autorisation le fichier CafPro recensant les versements d'aide au logement. Mais les services déconcentrés ne disposant pas de moyens extensibles, la meilleure solution serait d'externaliser cette recherche vers un acteur associatif. Cette campagne doit être de grande ampleur afin de permettre la mise à jour des logiciels SYPLO et COMDALO. Pour cela, elle doit viser à recontacter l'ensemble des ménages reconnus Dalo « restant à reloger » dans COMDALO. L'Etat doit faire le tri entre les ménages en attente de logement sans DLS, qu'il faut inviter à faire une nouvelle demande de DLS, les requérants relogés par leurs propres moyens, les ménages toujours en attente de logement mais ne se voyant plus proposer de logement à cause d'une non-réponse à une proposition de logement ou réponse trop tardive. Dans tous les cas, la perte de reconnaissance au titre du Droit au logement opposable ne doit être envisagée que pour les ménages ne nécessitant plus l'obtention d'un logement.

➤ *Introduire une réactivation automatique des anciennes DLS à la réception de la nouvelle demande*

Pour éviter le renouvellement de DLS et le changement de SNE altérant la traçabilité du caractère prioritaire et urgent du requérant, il est envisageable de « réactiver » la DLS jusqu'à 6 mois après la fin de la validité (à la demande d'un service ayant reçu la demande de renouvellement). L'ancienneté de la demande et le numéro d'enregistrement sont conservés. Cette possibilité de réactiver la DLS est énoncée dans l'annexe de l'Arrêté du 23 mars 2015 relatif au cahier des charges des systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande de logement social¹⁴². Cette réactivation possible dans un délai de 6 mois pourrait devenir automatique pour l'ensemble des ménages prioritaires.

➤ *Engager une campagne d'information aux requérants et aux travailleurs sociaux sur l'importance du renouvellement de la DLS et de l'actualisation du fichier SNE. La Comed, lors de l'envoi de la décision de reconnaissance au titre du Dalo, pourrait joindre une notice d'information à ce sujet.*

➤ *Imposer des délais pour l'actualisation de SYPLO ou pour l'envoi du PV de la commission d'attribution suite aux décisions de la CAL.*

Les services rencontrés ont tous exprimé le besoin de recevoir la décision de la commission d'attribution le plus tôt possible afin de pouvoir repositionner un autre ménage en cas de refus. Le délai d'envoi du PV ou de l'actualisation de SYPLO n'est précisé dans aucun texte législatif, l'article R441-2-15 dispose seulement qu'il doit être envoyé « dès la survenance de l'événement ». Il faudrait imposer un délai maximum de transmission (4 jours).

➤ *Proposer systématiquement trois candidats sur un logement vacant et supprimer la possibilité de n'en présenter qu'un seul*

La proposition de trois candidats sur un logement vacant est un moyen efficace de limiter les logements repris par le bailleur du fait d'une absence de proposition. Ainsi, la possibilité de ne proposer qu'un seul

¹⁴² Arrêté du 23 mars 2015 relatif au cahier des charges des systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande de logement social, s. d., consulté le 9 septembre 2016.

requérant, permise par le décret n° 2010-1275 du 27 octobre 2010 relatif au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation n'apparaît pas pertinente. Cette pratique doit cependant se faire en tenant compte des profils des ménages et l'Etat doit être responsable de l'ordonnancement. Il est nécessaire de présenter trois candidats aux profils similaires et le bailleur devra respecter l'ordre des candidats transmis par l'Etat. Cette condition évite d'écarter les ménages les plus fragiles et les moins propices à être sélectionnés par le bailleur. La Cal aurait l'obligation d'examiner les candidats dans l'ordre de présentation proposé par la préfecture, et de motiver son refus si la première candidature n'était pas retenue. Pour pallier cette dérive possible, il s'agira de fixer dans la convention de réservation des objectifs minimums d'accès au logement des ménages aux ressources les plus faibles. La mesure du projet de loi Egalité et Citoyenneté, imposant un seuil minimum de 25% de l'ensemble des attributions hors QPV aux ménages du premier quartile, participera à remédier à ce problème.

6. Le passage en commission d'attribution de logement

6.1 LA PRISE DE CONTACT AVEC LE DEMANDEUR

Après une relative période d'attente, pouvant s'étendre sur plusieurs années, le requérant entre soudain en contact avec un nouvel interlocuteur, le bailleur. Son dernier interlocuteur en date se trouvait être le service logement de son département. Il reçoit alors une lettre, ou un contact téléphonique l'avertissant qu'un logement adapté à sa demande est disponible, que son dossier va être étudié par la commission d'attribution. La prise de contact s'effectue de différentes manières selon les bailleurs (courrier, téléphone). Il est à souligner que les Cal ne sont en aucun cas dans l'obligation de tenter plusieurs modalités de contact. Cette diversité de pratiques ne participe pas à clarifier la procédure pour le demandeur. De nombreuses propositions de logement n'aboutissent pas du fait d'un courrier non reçu. Souvent, du fait de l'instabilité de sa situation, le ménage a déménagé, a changé de structure ou est sans domicile. De plus, lors de nos déplacements, les services de l'Etat ont régulièrement émis des doutes sur la réalité de certaines prises de contact avec le demandeur.

Le requérant dispose en général d'un délai de 10 jours pour répondre au bailleur (le délai est fixé par le bailleur, mais ne peut être inférieur à 10 jours¹⁴³). En cas de non-réponse ou de réponse hors-délai, le ménage perd la proposition de logement.

6.2 EXAMEN DES DOSSIERS ET DECISION DE LA CAL

La commission d'attribution de logement est le lieu de sélection des candidats présentés par le réservataire. Conformément au CCH, elle est composée de six membres représentant le bailleur (désignés par le conseil d'administration de l'organisme), et du maire de la commune d'implantation des logements disposant d'une voix prépondérante. Un représentant des associations d'insertion par le logement et des présidents des Etablissements publics de coopération intercommunale siège avec voix consultative. Le représentant de l'Etat

¹⁴³ Article R441-10 du Code de la construction et de l'habitat

dans le département, peut, s'il le souhaite, assister aux commissions d'attribution. Ces commissions peuvent être décentralisées en commissions locales. En réalité, du fait d'un trop grand nombre de commissions d'attribution, il ne se trouve que très rarement présent aux Cal. Les représentants de l'Etat pourraient cependant choisir de se déplacer dans les Cal où des dysfonctionnements sont avérés ou lors des mises en location de nouveaux programmes.

La commission d'attribution peut rendre 4 types de décisions¹⁴⁴ :

- ❖ Attribution du logement proposé au candidat
- ❖ Attribution du logement à un candidat sous réserve du refus de la proposition par le ou l'un des candidats placés devant lui
- ❖ Attribution sous condition suspensive (lorsqu'une des conditions d'accès au logement n'est pas remplie)
- ❖ Rejet/Refus d'attribution pour irrecevabilité de la demande au regard des conditions législatives et réglementaires d'accès au logement social

Pour chaque attribution, les Cal examinent les candidatures des requérants, et évaluent le patrimoine, la composition, le niveau de ressources et de conditions actuelles du ménage, l'éloignement des lieux de travail et la proximité des équipements répondant aux besoins du demandeur¹⁴⁵. Les textes restent cependant très flous, les membres des commissions disposant d'un pouvoir d'appréciation de chacun de ces critères.

Depuis le décret du 12 mai 2015 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande de logement social, le règlement intérieur des commissions d'attribution doit être rendu public aux réservataires de logements¹⁴⁶. Aucun des services rencontrés ne nous a indiqué disposer de ces documents. Des règles, différentes selon chaque bailleur, non connues des autres acteurs, sont donc appliquées au quotidien. Il en résulte un nombre important de refus des commissions d'attribution et, dans les pires cas rencontrés, des suspicions sur le développement de stratégies d'évitement, les règles évoluant selon le souhait ou non du bailleur d'attribuer le logement. L'absence de règles partagées entre les acteurs rend incompréhensible la nature de certains refus et inquiète sur les possibles refus illégitimes. Les services logement rencontrés, tout comme les associations, disposent de peu de visibilité sur les chances d'acceptation d'un dossier lors de sa transmission aux CAL.

6.3 LES DECISIONS DE REFUS OU REJET DES COMMISSIONS D'ATTRIBUTION

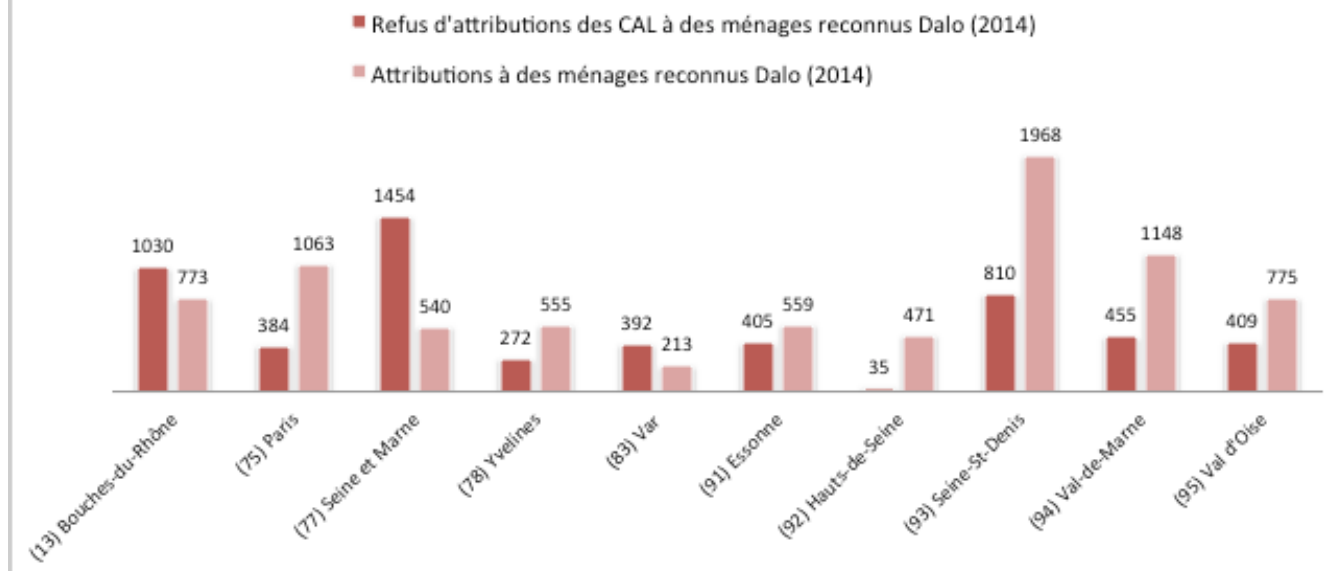
Graphique n°9 : Nombre de refus d'attribution de logement des Cal à des ménages reconnus au titre du Dalo (2014)

¹⁴⁴ Décret n° 2015-523 du 12 mai 2015 relatif au dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et à l'information du demandeur, 2015-523, 2015.

¹⁴⁵ Code de la construction et de l'habitation - Article L441-1.

¹⁴⁶ Article 12 du Décret n° 2015-522 du 12 mai 2015 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande de logement social,

Nombre de refus d'attribution de logement des Cal à des ménages reconnus au titre du Dalo (2014)



SOURCE : SOURCE DU NOMBRE DE REFUS CAL : DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT EXTRAITES DE SYPLO (ANALYSE DES DONNÉES/REPORTING, ANALYSER LES PRÉSENTATIONS, CRITÈRE DE SÉLECTION : TYPE DU STATUT DALO = PRIORITAIRE.DANS L'EXPORT EXCEL, FILTRER SUR LA COLONNE F « PRES_DATE_CAL » ET AV « LOG_CONTINGENT_RATTACHEMENT_LIBELLÉ » POUR NE RETENIR QUE LES PRÉSENTATIONS FAITES EN 2014 ET RELEVANT DU CONTINGENT PRÉFECTORAL) ET DE DONNEES LOCALES

SOURCE DU NOMBRE D'ATTRIBUTIONS : DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT EXTRAITES DE SYPLO (ANALYSE DES DONNÉES/REPORTING, ANALYSER LES ATTRIBUTIONS PAR CRITÈRE DE SÉLECTION AVEC DATE D'EFFET DU BAIL COMPRIS ENTRE 01/01/2014 ET 31/12/2014) ET DE SNE (COLONNE « CONTINGENT PRÉFET PRIORITAIRES » DU TABLEAU DE BORD « ANALYSE DES DEMANDES SATISFAITES PAR TYPE DE RÉSERVATAIRE PÉRIODE DE LA REQUÊTE : JANVIER 2014 À DÉCEMBRE 2014)

Le graphique ci-dessus représente le nombre de refus des commissions d'attributions de logement à des ménages reconnus au titre du Dalo. Afin de mieux évaluer son volume, il peut être apprécié par rapport au nombre d'attributions de logements à des ménages reconnus au titre du Dalo dans ce même département. Le nombre maximum de refus Cal annuel est de 1454, en Seine-et-Marne. Il n'y a que dans dans ce départements, dans le var, et dans les Bouches-du-Rhône que le nombre de refus Cal est dépasse le nombre annuel d'attributions à des ménages Dalo. Le faible nombre de refus en Hauts-de-Seine, seulement 35, doit être apprécié en tenant compte du grand nombre de délégations du contingent préfectoral qui aboutit à un faible volume de propositions de logement. Si en volume, une Cal fait peu de proposition à des ménages reconnus au titre du Dalo, il est donc cohérent que les rares fois où elle procède à une attribution à un ménage reconnu Dalo, elle accepte son dossier.

. Un refus d'un dossier par une commission d'attribution a des conséquences importantes sur l'ensemble des acteurs. La proposition de logement a légitimement suscité un espoir chez les demandeurs, auquel le refus vient mettre violemment un terme. Les services de l'Etat sont obligés de réaliser de nouveau le travail de mise en adéquation entre le logement vacant et le demandeur, avec deux risques :

- ❖ Perdre le logement repris par le bailleur s'il ne parvient pas à faire une nouvelle proposition dans le délai d'un mois
- ❖ Se faire condamner à la demande du demandeur pour absence de proposition de logement

Les services logement et travailleurs sociaux rencontrés nous ont unanimement fait part de difficultés à obtenir les motivations précises des refus, malgré l'obligation de justification et de notification du refus¹⁴⁷. Cette absence d'information crée un certain malaise dans les relations entre acteurs et empêche d'établir un cadre clair des pratiques employées par un bailleur.

De plus, lors de nos déplacements tous les services logement ont attesté d'un grand nombre de refus considérés comme illégitimes à l'encontre des ménages reconnus au titre du Dalo. Les motifs invoqués par certaines commissions d'attribution, lorsqu'ils sont transmis, peuvent être appréciés subjectivement de manière à évincer le requérant de l'attribution.

DES SERVICES LOGEMENT DE L'ETAT : « ILS ONT OUBLIE QUE DANS BAILLEUR SOCIAL IL Y A « BAILLEUR », MAIS IL Y AUSSI « SOCIAL » »

Dans l'enquête 2016 sur *Les échecs de relogement des ménages prioritaires* les travailleurs sociaux considèrent que seuls 28% des motifs de refus CAL sont pleinement légitimes¹⁴⁸. L'attention particulière portée aux ressources des ménages, dues aux contraintes des organismes HLM, peut par exemple évincer les attributions aux ménages les plus en difficulté.

REFUS INSUFFISANCE DES RESSOURCES

UN BAILLEUR SOCIAL LORS D'UNE REUNION DE COMED : « LE PARC SOCIAL C'EST PAS UNE POUBELLE »

Le refus d'attribution au titre d'une insuffisance des ressources est le motif le plus invoqué. Pour évaluer l'adéquation entre le loyer et les ressources dont disposent le requérant, les bailleurs se basent sur le calcul du taux d'effort et le reste à vivre. Le taux d'effort représente les dépenses engagées pour l'habitation principale sur le revenu disponible. En 2011, un arrêté a permis de fixer son mode de calcul, et dispose: (Loyer+charges) – APL/ Ressources¹⁴⁹. En revanche, le pourcentage de référence pour accepter ou refuser un dossier est propre à chaque bailleur, et beaucoup appliquent un niveau maximum de 30%. L'autre indicateur est le calcul du reste à vivre, il évalue le revenu disponible de la famille pour faire face à ses dépenses courantes. Il est également propre à chaque bailleur et sa règle de calcul n'a pas été définie. Certains le fixent selon le nombre de personnes, d'autres comptent des parts inférieures pour les enfants. En général, les bailleurs n'attribuent jamais de logement lorsque le reste à vivre est inférieur à 10€. Les différents modes de calcul ne permettent pas aux réservataires d'anticiper et de proposer des candidats correspondant exactement au niveau de loyer du logement proposé. Ces différentes pratiques pourraient être considérées comme mineures, si elles n'entraînaient pas de nombreux refus des commissions d'attribution.

¹⁴⁷ Fondation Abbé Pierre, Fapil Ile-de-France, Secours Catholique, Fnars Ile-de-France, « Les échecs de relogement des ménages prioritaires au titre du Dalo », 2015.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Arrêté du 10 mars 2011 fixant la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R. * 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation, s. d., consulté le 9 septembre 2016.

UN SERVICE LOGEMENT DE L'ÉTAT : « PARCOURS RESIDENTIEL, MIXITE SOCIALE, ETC, C'EST DES MOTS CLEFS ET QUAND ON RECUPERE LA PETIT FICHE, ON VOIT RESTE A VIVRE DE 20€ »

Ce type de refus peut être formulé de nombreuses façons, comme « taux d'effort important », « reste à vivre insuffisant » mais n'indique jamais le montant attendu ou l'écart relatif à cette norme. De plus, cela peut être un moyen déguisé de refuser des dossiers sur la base de préjugés. En effet, les bailleurs évaluent souvent en considérant la nature et la stabilité des ressources du demandeur (CDI, CDD, aide sociale). Certains dossiers peuvent ainsi être refusés, malgré un reste à vivre ou un taux d'effort acceptable, à cause de la contraction d'une dette, d'une dépendance aux minima sociaux, ou d'une situation d'expulsion. Ces éléments ne doivent pourtant pas être évalués par la CAL, puisqu'ils n'indiquent en rien que le candidat sera en incapacité de faire face à ses obligations locatives.

Le projet de loi Egalité et Citoyenneté prévoit la possibilité pour le bailleur social de baisser le loyer d'un appartement pour pouvoir le faire correspondre aux ressources du demandeur¹⁵⁰. Cette baisse devra être équilibrée par une hausse sur un autre appartement pour permettre un maintien du montant de la somme des loyers perçus par le bailleur. Elle pourrait permettre de diminuer les refus pour insuffisance de ressources.

REFUS MIXITE SOCIALE

UN PRESIDENT DE COMED : « SI ON DEVAIT REBAPTISER AUJOURD'HUI LE TERME DE « MIXITE SOCIALE », ON L'APPELLERAIT « ASSIGNATION A RESIDENCE ».

Les commissions d'attribution peuvent refuser une attribution au nom du respect de « mixité sociale », invoqué dans l'article 441-3 du CCH « *elles doivent également veiller à la mixité sociale des villes et des quartiers, selon les critères et au bénéfice, notamment, des demandeurs prioritaires (...), ainsi qu'au bénéfice des personnes visées au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.* ». Cette disposition permet de refuser une attribution sur la base d'un critère mal défini : la mixité sociale. Les élus présents dans les commissions d'attribution sont en général les plus attentifs à ce sujet.

MIXITE SOCIALE OU DROIT AU LOGEMENT : FAUT-IL CHOISIR ?

En réponse à la ségrégation, la mixité sociale est devenue le concept clef de la politique de logement. Si la défense d'une répartition équilibrée des populations est un idéal partagé, la voie choisie pour y parvenir pose aujourd'hui question. Tout d'abord, la mixité sociale ne peut être considérée comme une réponse unique à des problématiques diverses touchant les quartiers "sensibles" : l'absence d'emploi, l'enclavement des quartiers, le manque de desserte, ou la défaillance des services publics.

Le projet de loi Egalité et Citoyenneté¹⁵¹ prévoit l'obligation de 25% d'attributions des logements en dehors des quartiers prioritaires de la ville aux ménages du premier quartile (ménages les plus modestes) afin de

¹⁵⁰ Article 26 du « Projet de loi "Egalité et citoyenneté", N° 3679 ASSEMBLÉE NATIONALE, CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958, QUATORZIÈME LÉGISLATURE ».

¹⁵¹ Projet de loi "Egalité et citoyenneté", N° 3679 ASSEMBLÉE NATIONALE, CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958, QUATORZIÈME LÉGISLATURE », s. d.

favoriser la mixité sociale. Cependant, lors de son passage à l'assemblée, un amendement limitant l'accès aux quartiers prioritaires de la politique de la ville a été ajouté. Cet amendement institue un quota de 50% d'attribution à des ménages n'appartenant pas au 1^{er} quartile (ménages les plus modestes) dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette mesure limitera donc de 50% l'accès des ménages aux ressources les plus faibles. Elle tente d'apporter une solution aux problèmes par des mesures concernant uniquement les quartiers populaires. Pourtant, la ségrégation résulte bien plus de phénomène d'exclusion s'opérant à des échelles macro. La limitation de l'accès à certains quartiers ne traitera que les conséquences d'un problème sans remédier à sa cause principale.

Mener une politique luttant contre les phénomènes de ségrégation doit d'abord apporter des réponses à l'impossibilité pour les ménages aux plus faibles revenus d'accéder aux quartiers plus aisés. Les stratégies développées par certains élus pour éviter l'accès des ménages défavorisés à leur territoire sont nombreuses : non respect de la loi SRU, absence de construction de logements très sociaux, intervention auprès des commissions d'attribution et des bailleurs sociaux, refus d'appliquer l'encadrement des loyers.

Les ménages aux ressources les plus faibles ne doivent pas subir une double peine au nom de la mixité sociale : celle de se voir refuser des logements dans des quartiers sensibles, et de ne jamais voir leur demande d'attribution aboutir dans des communes plus aisées. Une limitation de l'accès des ménages à faibles revenus aux quartiers dit "sensibles", où se trouve une part importante des logements accessibles aux faibles revenus, entraînera une diminution globale de l'offre de logements pour ces populations et une augmentation significative du nombre de mal logés. La mixité sociale ne doit pas faire oublier le problème majeur des populations défavorisées, que la répartition sur l'ensemble du territoire ne réglera pas : leur revenu.

REFUS DOSSIER INCOMPLET

UN SERVICE LOGEMENT DE L'ÉTAT : « MEME LES TRAVAILLEURS SOCIAUX DISENT QU'ILS DONNENT DES DOSSIERS COMPLETS AUX BAILLEURS, ET POURTANT ON VOIT QUAND MEME DES REJETS ET DES STRATEGIES D'EVITEMENT »

L'attribution de logement ne peut se faire que sur la base d'un dossier complet et contenant toutes les pièces obligatoires demandées. Lorsqu'une pièce est manquante, le bailleur peut en toute légitimité refuser l'attribution de logement. Cependant, dans certains cas le bailleur n'a formulé aucune demande de pièces ni signalé aucune pièce manquante avant le passage en CAL. Le requérant n'était parfois pas informé de cette absence de pièces. En outre, l'étude menée par la FNARS, la FAPIL, la Fondation Abbé Pierre et le Secours Catholique sur *Les échecs de relogement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo*, souligne que dans 3 cas sur 4 de refus pour dossier incomplet, le travailleur social confirmait que le dossier envoyé était complet¹⁵².

REFUS TYPOLOGIE INADEQUATE

¹⁵² Fondation Abbé Pierre, Fapil Ile-de-France, Secours Catholique, Fnars Ile-de-France, « LES ÉCHECS DE RELOGEMENT DES MÉNAGES PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO EN ÎLE-DE-FRANCE ».

La commission d'attribution peut refuser l'attribution de logement au titre d'une « typologie inadéquate » avec la famille. Cette inadéquation, lorsqu'elle est invoquée, peut parfois être plus stricte que la notion de « logement adapté ». Ce type de refus peut être invoqué dans le cas d'une attribution de logement à une famille ayant une procédure de regroupement familial en cours. Le logement sera alors refusé au motif que la famille va « **hypothétiquement** » s'agrandir. Pourtant, la commission d'attribution est censée évaluer le dossier du requérant à l'instant T si le regroupement n'est pas encore effectif.

L'appréciation de l'adéquation du logement à la composition familiale en particulier peut donc être utilisée comme motif de refus. L'article 441-1 indique uniquement concernant l'attribution "il est tenu compte notamment du patrimoine, de la composition (...)", Le bailleur peut ainsi porter plus ou moins d'attention à la cohabitation d'enfants de sexes différents selon leurs âges dans une même chambre, et en faire un motif de refus.

6.4 LES ARRETES DE SUBSTITUTION POUR L'ATTRIBUTION DE LOGEMENT

Dans le cas d'un refus considéré par le réservataire comme illégitime, le législateur a doté le préfet d'un pouvoir de substitution. Ce pouvoir de substitution est défini par l'article L. 441-2-3 - II du CCH – 10ème alinéa : « *En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'Etat dans le département qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation.* ». Le préfet se substitue à la CAL, pour décider d'une attribution. Le bailleur est ainsi tenu de signer un bail avec le ménage concerné.

Cette disposition coercitive place l'Etat en situation de force par rapport à la commission d'attribution et au bailleur, en particulier, des élus qui la composent. Mais le jeu d'acteurs complexe lié à l'attribution d'un logement nécessite une certaine confiance entre les parties prenantes au risque de bloquer tout le processus. Le fait qu'un préfet se substitue aux bailleurs pour effectuer une attribution ne peut devenir un mode de fonctionnement récurrent.

UN SERVICE LOGEMENT DE L'ETAT : « LE POUVOIR DU PREFET DE SE SUBSTITUER AU BAILLEUR POUR ATTRIBUER UN LOGEMENT, ÇA NOUS REVIENT EN BOOMERANG DANS LA TETE PAR LES ELUS »

Au cours de nos déplacements, nous avons été surpris de constater que la possibilité de substitution du préfet au bailleur pour l'attribution d'un logement¹⁵³ n'avait jamais été utilisée en dehors du Val-de-Marne. Dans la plupart des autres départements, eux aussi confrontés à des refus considérés illégitimes, les services logements nous ont dit n'avoir jamais réussi à convaincre leur préfet de cette possibilité. De plus, ils ont signalé ne pas disposer "d'arrêté type" et ne pas savoir comment le rédiger. Les raisons de ce manque de volonté des préfets sont multiples : souhait de ne pas dégrader les relations avec les élus impliquant de multiples négociations dans différents domaines, crainte d'une intervention "politique" de l' élu mécontent à sa voie hiérarchique, considération menant à placer les politiques sociales moins prioritaires que d'autres.

¹⁵³ Selon les modalités de l'article L. 441-2-3 - II du CCH

UN SERVICE LOGEMENT DE L'ETAT : « LES CAL C'EST LES ELUS, ON SENT QU'IL Y A UNE CONNIVENCE »

Face à certains élus particulièrement hostiles à accueillir des populations défavorisées, la substitution est un élément du rapport de force dont dispose le préfet. Cependant, la menace d'une mesure ne peut produire des effets que si elle peut réellement être utilisée. Les déplacements opérés nous ont permis de constater que plus les élus étaient interventionnistes dans la "sélection" des ménages à accueillir au sein de leur territoire, moins les services de l'Etat ne se trouvaient en position de faire appel à la substitution. Les départements des Alpes-Maritimes, du Var, des Hauts-de-Seine en sont des exemples particulièrement frappants. Pourtant, l'utilisation de cet arrêté est d'autant plus nécessaire dans les départements où son utilisation s'envisage le moins. Elle permettrait au préfet d'affirmer sa légitimité et son pouvoir au sein du processus d'attribution des logements sociaux. Loin d'être vécu comme un coup de force, l'arrêté de substitution doit être considéré comme un rappel à la règle : à décision illégitime, l'Etat impose le cadre légal.

Nos propositions

- *Uniformiser les pratiques de prise de contact des demandeurs par les Cal : voie postale et contact téléphonique.*

Le contact par voie postale téléphonique fait, au final, économiser beaucoup de temps et d'énergie aux bailleurs sociaux, aux requérants et aux réservataires. En effet, il permet d'augmenter les délais de réponse et diminue les incompréhensions. Il permet surtout, dans le cas de ménages illettrés ou de ménages sans stabilité résidentielle, de prendre connaissance de la proposition de logement et de ne pas perdre le bénéfice de la décision de la Comed.

- *Transmettre au travailleur social accompagnant le requérant, l'ensemble des courriers le concernant.*

Cela ne concerne pas uniquement la proposition de logement, mais bien les demandes de pièces supplémentaires pour le passage en Cal, la proposition de visite de logement ainsi que la notification de la réponse de la Cal. Une telle mesure diminuerait le nombre de réponses et permettrait un meilleur suivi du parcours du requérant.

- *S'assurer de l'obligation légale de transmission du règlement intérieur de chaque Cal aux réservataires et de son appropriation*
- *Définir dans chaque territoire des règles communes de calcul du reste à vivre et de calcul du taux d'effort , ainsi que des règles concernant la typologie de logement*

Il est nécessaire de s'assurer que les règles de calcul du taux d'effort déterminées par l'arrêté du 10 mars 2011, soient communes à tous les bailleurs (ce dernier point a fait l'objet d'un amendement au projet de loi Egalité et Citoyenneté afin d'inscrire ce principe dans la loi¹⁵⁴). Il faudrait désormais fixer dans ce même règlement les règles de calcul du reste à vivre. En outre, il est nécessaire de clarifier les règles d'adéquation de la typologie du logement concernant le partage de la même chambre par des enfants de sexes opposés et dans le cas de garde alternée.

- *Généraliser la possibilité offerte par le projet de loi Egalité et Citoyenneté de baisser le loyer d'un logement du contingent préfectoral pour loger un ménage prioritaire et urgent.*

Au vu du nombre de logements PLS vides et de la difficulté à reloger des ménages prioritaires et urgents dans ce type de logement, il est nécessaire de généraliser la baisse de loyer de certains logements. Cette disposition prévue par l'article 26 du projet de loi Egalité et Citoyenneté, offre la possibilité aux bailleurs sociaux de faire varier les loyers de leurs logements pour les faire correspondre aux niveaux de revenus des demandeurs. Le niveau de loyer d'un appartement serait dissocié du niveau imposé par son mode de financement. La déconnection entre la nature de la demande de logement et la nature de l'offre, pousse à aller dans une telle voie. A terme, le HCLDP souhaite le déconventionnement de logements PLS, pour répondre aux besoins actuels en logements PLUS/PLAI.

- *Concernant le refus au motif de "mixité sociale", obliger le bailleur à faire une nouvelle proposition au requérant dans un délai d'un mois. A défaut, le préfet devrait prendre un arrêté de substitution pour attribuer le logement.*
- *Rappeler au préfet son pouvoir de substitution au bailleur pour l'attribution d'un logement comme le prévoit l'article L. 441-2-3 - II du CCH et diffuser dans tous les départements des modèles d'arrêtés.*

¹⁵⁴ Amendement n°1233 . Article 20 après l'alinéa 28

7. Limiter les refus par le demandeur de proposition de logement



SOURCES : DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT EXTRAITES DE SYPLO (ANALYSE DES DONNEES/REPORTING, ANALYSER LES PRESENTATIONS, CRITERE DE SELECTION : TYPE DU STATUT DALO = PRIORITAIRE. DANS L'EXPORT EXCEL, FILTRER SUR LA COLONNE F « PRES_DATE_CAL » ET AV « LOG_CONTINGENT_RATTACHEMENT_LIBELLE » POUR NE RETENIR QUE LES PRESENTATIONS FAITES EN 2014 ET RELEVANT DU CONTINGENT PREFECTORAL) ET DE INFODALO (COLONNE 13 « OFFRE ADAPTEE REFUSEE PAR BENEFICIAIRE » DE LA RESTITUTION TS1 - ONGLET SYNTHESE LOGEMENT : « SUITES DONNEES AU RECOURS. SYNTHESE LOGEMENT ».PERIODE DE LA REQUETE : JANVIER A DECEMBRE 2014)

D'après notre enquête dans les 14 départements, le refus de logement d'un ménage reconnu au titre du Dalo, concerne 20% des propositions d'attribution. S'ils sont difficilement compréhensibles pour nous, ils le sont encore plus pour les services logement interprétant ce choix comme une négation de l'ensemble du travail effectué. Dans les départements visités, le refus demandeur est un élément mettant à mal l'équilibre entre chacun des acteurs. Le refus demandeur vient se placer à contre-courant des stratégies qu'on pourrait attendre des ménages, et des objectifs poursuivis par les services logement. En termes de politiques publiques et d'études, cet indicateur est complexe à interpréter et n'a jamais fait l'objet d'un réel traitement. L'enquête de l'Adil du Gard a été la première à étudier le refus demandeur en analysant les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux¹⁵⁵. Le HCLPD a donc voulu profiter de cette mission d'évaluation pour s'emparer de cet enjeu et interroger le refus demandeur pour comprendre ses causes. Ces taux de refus, allant jusqu'à 23% des propositions de logement refusées par le demandeur, doivent donc être interprétés selon les informations recueillies lors de nos entretiens.

7.1 LES CONSEQUENCES DU REFUS DEMANDEUR

¹⁵⁵ ADIL du Gard, « De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux », février 2012.

On distingue deux types de refus, les refus illégitimes et les refus légitimes, qui selon leur qualification n'auront pas les mêmes conséquences. Lorsque le refus est considéré « légitime », c'est-à-dire que la proposition de logement ne respectait pas les critères du logement adapté, le demandeur se verra proposer un autre logement. Un refus est illégitime lorsqu'on considère que le demandeur a refusé un logement adapté à son profil, et que c'est donc par pure convenance personnelle.

Dans ce cas-là, le refus illégitime a des conséquences dramatiques pour le ménage. Depuis la décision du Conseil d'Etat n°374241 du 4 novembre 2015, les conséquences du refus d'une proposition sont spécifiées dans les courriers envoyés au requérant. Le fait de refuser un logement délie l'État de son obligation d'effectuer une proposition de logement. Concrètement, le ménage perd le bénéfice de sa cotation prioritaire et urgente au sein du logiciel SYPLO.

La caractérisation « légitime » ou « illégitime » est donc très déterminante pour l'avenir du ménage. Pourtant, les refus sont quasi-systématiquement considérés comme « illégitimes ». Cela signifierait que toute proposition effectuée par l'Etat serait systématiquement « adaptée au requérant », ce qui est très loin de la réalité. La qualification d'un refus comme « illégitime » ne devrait être possible qu'à partir d'une preuve très claire que le logement était parfaitement adapté, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. En outre, il faut aussi parvenir à caractériser formellement ce qu'est un « refus », or une non-réponse peut actuellement être qualifiée comme tel. Cela suppose aussi une preuve formelle qu'une proposition a bien été faite et que le requérant en a été informé. Le HCLPD demande donc une redéfinition du caractère « illégitime » d'un refus, de manière à ce qu'il ne soit pas systématiquement apposé à tous les types de refus.

De plus, dans le cadre du refus illégitime il existe une confusion courante, poussant à croire que la fin d'obligation de proposition de logement entraîne la perte de la reconnaissance au titre du Dalo d'un ménage. Or, lorsque le requérant refuse illégitimement une offre et délie l'Etat de son obligation de proposition ; cela ne signifie en aucun cas que le requérant n'est plus Dalo. Si dans certains cas le relogement n'est plus pertinent, le ménage reste cependant toujours en possession de sa reconnaissance prioritaire et urgente. En effet, seule la Comed, à l'origine de la reconnaissance du droit, serait en mesure de défaire le droit qu'elle a attribué. Considérer que l'Etat peut supprimer le Dalo, contrevient à la nature même du droit et le transforme en simple caractéristique apposée au dossier d'un ménage.

7.2 LE PRESUPPOSE INITIAL: UNE LIBERTE DE CHOIX LIMITEE

Tout d'abord, nous avons été frappés par le langage utilisé par de nombreux acteurs pour définir le processus d'attribution. La tendance vise à parler des propositions de logement aux ménages reconnus Dalo avec un vocabulaire du « don ». Dans l'idée commune ; un ménage reconnu Dalo dispose d'une chance, d'une faveur, et non d'un droit. Dans cette logique, le fait d'être reconnu prioritaire et urgent ferait perdre toute liberté de choix de son logement. Cette approche a des conséquences multiples. Il justifie une interprétation très souple du décret du 15 février 2011 sur la définition d'un logement adapté¹⁵⁶ entraînant des propositions

¹⁵⁶ Décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable, 2011-176, 2011.

très éloignées de son lieu de travail ou de son réseau social. De plus, selon de nombreux témoignages, la pratique de proposer un « logement repoussoir » systématiquement à des publics prioritaires semble minoritaire mais bien réelle. Cela peut être un logement nécessitant des travaux importants ou se situant en rez-de-chaussée et « souplex » (partiellement en sous-sol) à côté du local poubelles.

UN SERVICE DU LOGEMENT DECONCENTRE : “NOUS NE SOMMES PAS UNE AGENCE IMMOBILIERE!”

Ces présupposés et les pratiques qu’ils entraînent sont clairement ressentis par le ménage reconnu au titre du Dalo. La reconnaissance de son droit, au lieu d’améliorer le traitement de sa situation, entraîne une différenciation par rapport aux autres demandeurs, très nettement à sa défaveur. Pourtant, un ménage reconnu au titre du Dalo, ayant été confronté à des situations de mal-logement génératrice de souffrances, est souvent dans une situation de fragilité nécessitant au contraire une attention particulière. Des années de vie dans l’insalubrité, de taux d’effort important ou de non-décence pousse, en toute logique, à être attentif à sa prochaine entrée dans un logement.

7.3 UN CHANGEMENT BRUTAL DE TEMPORALITE OBLIGEANT A DECIDER AU PLUS VITE

La période d’attente de proposition d’un logement est très longue pour beaucoup de ménages, pouvant atteindre dans certains territoires plusieurs années. A cette temporalité longue succède soudain une temporalité très courte, la réception d’une lettre ou d’un appel téléphonique annonçant la proposition d’un logement et un délai de réponse et de constitution de dossier dans les 10 jours. Un tel changement de temporalité peut être très anxiogène pour un ménage. Durant le temps d’attente, il a pu idéaliser le logement. Le passage du logement “espéré” et tant attendu à la réalité s’avère alors déstabilisante. Le ménage risque de sous-estimer le logement et de le refuser. De plus, une proposition de logement va entraîner un changement profond dans sa vie quotidienne, source d’inquiétudes légitimes. Ce passage brutal de temps long à temps court est une cause de rupture de parcours et de refus qui, sans accompagnement, devient un frein à l’accès au logement. Cette angoisse est vécue par tout demandeur de logement social, la seule différence est qu’elle sera plus lourde en conséquences pour le ménage reconnu Dalo. Un refus, une hésitation, seront sanctionnés plus durement pour ces ménages, pouvant conduire à la perte du bénéfice de la décision de la Comed.

« MON PARCOURS DALO »

Raconté par Khalid Alaoui – Membre du HCLPD

« Comme beaucoup de gens, j’ai suivi les actions et les mobilisations qui ont abouti à l’adoption de la loi dite DALO, Droit au logement opposable, mais je n’ai jamais cherché à en savoir plus sur ce droit jusqu’au jour où j’ai perdu mon logement et me suis trouvé à la rue suite à ce que j’appelle « un accident administratif ».

Quand on a plus un chez-soi, c'est une lutte de tous les instants pour survivre et s'en sortir avec le moins de dégâts physiques et psychologiques, et en même temps il faut entamer les procédures pour accéder à ses droits avec tout ce que cela exige en termes de papiers à fournir ; pièce d'identité, domiciliation, avis d'imposition etc. Une fois ces papiers réunis, ma demande de logement social enregistrée depuis un certain temps, j'ai présenté mon dossier à la Commission de Médiation avec un sentiment mitigé. D'un côté j'avais l'espoir que ma démarche aboutisse rapidement, et que je dispose à nouveau d'un chez moi, et de l'autre j'étais sceptique au regard des étapes et du temps qu'il faudra pour les franchir. Ce que j'entendais autour de moi n'était pas de nature à pousser à l'optimisme. Des prioritaires avec ou sans enfants qui attendent depuis des années sans la moindre proposition.

Deux mois après, la commission de médiation a confirmé qu'elle a bien reçu mon dossier, et qu'elle décidera dans un délai de six mois à partir de cette date, sauf si un justificatif manquait à mon dossier et que la commission ne manquera pas de me réclamer. Ce qui se traduit par la suspension du délai de six mois et la prolongation de mon attente. On m'a aussi informé que passé ce délai de 6 mois, si je ne reçois aucune réponse, c'est que ma demande est rejetée et que je dois m'adresser au tribunal administratif pour faire annuler cette décision. Là je ne comprenais plus rien, car pour moi « qui ne dit mot consent ». Comment peut-on considérer un silence comme une décision, une décision de refus. Quelqu'un m'a expliqué qu'on appelle ça un rejet implicite.

A ma grande joie, la commission de médiation m'a déclaré prioritaire, et cette décision; même si elle est intervenue deux mois après l'expiration du délai annoncé de six mois, a fait renaître en moi l'espoir de me retrouver dans un logement. Hélas, cinq ans durant, aucune proposition ne m'a été faite, même pas une lettre me confirmant que je suis toujours prioritaire, et pendant ces cinq longues années, ma lutte de survie a continué. Les appels désespérants au 115, la mise à l'abri dans des conditions élémentaires et indignes, des séjours dans des hôtels insalubres, des nuits très courtes dans des CHU, la promiscuité et l'absence totale d'un espace à soi dans un CHRS.

Au bout de ces cinq années, je reçois une lettre du préfet me proposant un logement, m'informant des papiers du dossier que je dois préparer et présenter au bailleur quant il prendra contact avec moi, et me rappelant surtout ; en caractère gras ; qu'en cas de refus de cette proposition, je risquais de perdre le bénéfice de la décision de la Commission de Médiation.

« Fou de joie d'autant plus que le logement proposé se trouve dans l'une des trois communes que j'ai choisies, j'étais loin de réaliser que cette ultime étape peut s'avérer fatale, et me replacer au point de départ de mon long parcours. Mon angoisse a été multipliée par quatre quand j'ai su que je n'étais pas le seul à qui ce logement a été proposé, que je n'avais que 10 jours pour visiter le logement, peser le pour et le contre, situation et état du logement, ses charges (le chauffage étant individuel et électrique), la sécurité, les transports, l'ascenseur. Tellement angoissé je ne dormais presque plus. J'ai envoyé mon dossier par LAR pour avoir la preuve qu'il est parti dans le délai et attendu un mois pour avoir la bonne nouvelle. Enfin j'ai un chez-moi.

« En dépit de tout ça, je suis particulièrement satisfait que mon droit reconnu a travers l'examen de plusieurs critères par la commission de médiation ait pu aboutir à l'accès à un logement, même si cela a pris cinq années d'une double souffrance, celle de survivre tous les jours et celle de ne pas voir un droit reconnu se concrétiser ; parce que je pense profondément que, vu l'ampleur des difficultés de l'accès au logement, si le

Dalo n'existait pas, il aurait fallu l'inventer, mais, puisqu'il existe, il faut le rendre plus effectif dans le temps et dans l'espace. »

7.4 ACCEPTER UN CHEZ-SOI A L'AVEUGLE : CES MENAGES PRIORITAIRES NE POUVANT VISITER LEUR FUTUR LOGEMENT

Lorsque le requérant est informé de la proposition, il doit accepter ou refuser le logement dans un délai imparti. Lors de nos déplacements, nous avons pu constater l'impossibilité pour le ménage de visiter son logement avant le passage en commission d'attribution. Pire, dans les Alpes-Maritimes et dans le Val-de-Marne, un ménage Dalo ne peut à aucun moment visiter le logement proposé. Cela signifie qu'outre l'adresse, le loyer et le nombre de pièces, il ne dispose d'aucune information sur le logement. Le ménage doit décider s'il accepte ou refuse la proposition sans avoir la possibilité de se projeter dans son futur logement. Chacun est pourtant en droit de se représenter son prochain lieu de vie et en particulier les ménages prioritaires et urgents aux parcours résidentiels complexes et parfois chaotiques. La conséquence de cette pratique est une corrélation claire entre l'impossibilité de visite des logements et le taux de refus de propositions par les demandeurs. Ainsi, tout demandeur de logement social devrait être en droit de visiter le logement demandé.

De plus, pour beaucoup de ménages reconnus Dalo, l'acceptation d'un logement paraît irréversible, empêchant toutes possibilités de mutation future. Il est important de communiquer sur la possibilité de mutation afin de dissiper les peurs des requérants pouvant entraîner des refus considérés illégitimes.

LA NECESSITE DE PERENNISER LE FINANCEMENT DU FNAVDL

Le FNAVDL est un dispositif créé en 2011 pour financer l'accompagnement des ménages reconnus prioritaires et urgents. Ce fonds finance de l'AVDL (accompagnement vers et dans le logement) sur tout le territoire, mais affecte les financements régionalement en fonction des besoins rencontrés. L'accompagnement peut se faire à différents degrés, d'un suivi régulier à une simple aide à l'entrée dans le logement. Cet accompagnement est mené par des opérateurs, ce sont des associations agréées sélectionnées par appel à projet. Le suivi est organisé en deux temps, un premier qui concerne le diagnostic de la personne, puis l'accompagnement, établi en fonction des besoins identifiés. Lors du passage en commission de médiation, tout membre peut proposer une mesure d'AVDL lorsqu'un ménage reconnu prioritaire et urgent dispose d'une autonomie limitée ou sort d'un parcours résidentiel complexe. Dans les 13 départements visités, l'AVDL est une véritable réussite, dont les effets sont reconnus de tous. Dans le cas où l'accompagnement est mis en œuvre avant l'entrée dans un nouveau logement, elle permet de stabiliser sa situation avant le passage dans une nouvelle phase locative, de l'accompagner dans son choix d'accepter ou de refuser une proposition et de réduire les refus en commission d'attribution du fait d'une bonne préparation en amont du dossier. Dans le cas d'un accompagnement après emménagement dans le nouveau logement elle permet d'accélérer l'accès à l'autonomie du ménage et de prévenir les impayés de loyers. A ce titre, l'AVDL est très apprécié des bailleurs, qui le considèrent comme une assurance et un « filet » dans l'accueil d'un ménage fragile. Cependant, l'AVDL ne doit pas être une condition imposée aux ménages à l'accès au logement. Les mesures

d'AVDL posent la question du libre choix et de l'adhésion consentie. Le requérant est en droit de le refuser et un tel refus ne doit pas être considéré comme un obstacle au relogement du ménage. Comme toute mesure sociale, le requérant reste maître de la décision d'y adhérer. Face à des dérives constatées sur les pratiques des CAL, la possibilité « d'ajourner un dossier » a été supprimée, la Cal ne peut donc plus stopper la procédure en attendant qu'une mesure d'AVDL soit prescrite.

En moyenne, les taux d'accès au logement de ménages suivis par une mesure d'AVDL atteignent 80% dans les départements visités. Les services de l'Etat, tout comme les bailleurs et les associations nous ont fait part de l'importance de ce dispositif, de son impact bénéfique sur leurs actions et de la nécessité de stabiliser son financement. Le FNAVDL est alimenté par le versement des astreintes, c'est-à-dire l'argent versé par l'Etat lorsqu'il est condamné pour ne pas avoir proposé un logement dans les délais légaux à un ménage reconnu Dalo. A partir de 2014, les tribunaux ont arrêté de liquider systématiquement les astreintes sans demande préalable du requérant. Ce changement de pratique a entraîné une baisse importante des crédits du FNAVDL et placé de nombreux opérateurs dans des situations financières difficiles. Le nombre de mesures d'accompagnement a beaucoup baissé, certains acteurs étant même contraints de licencier une partie de leur équipe. L'ensemble des personnes rencontrées pendant nos déplacements sont pourtant unanimes pour considérer que l'accompagnement devrait être un des "piliers" des politiques d'accès au logement. Cependant, le choix de financer cette dépense pérenne et essentielle avec des recettes volatiles a des effets délétères sur l'ensemble de la politique menée. L'accompagnement doit faire l'objet d'un financement propre sur le budget de la politique du logement.

Enfin, il semble paradoxal de ne pas verser le montant des astreintes aux "victimes", les ménages reconnus Dalo que l'Etat n'a pas été en capacité de loger. Lors de la concertation autour du projet de loi Egalité et Citoyenneté, le HCLPD a porté le projet de verser 50% de l'astreinte réglée par l'Etat directement au ménage reconnu au titre du Dalo.

LE REFUS A LA LOCALISATION

La situation d'urgence dans laquelle sont les ménages reconnus au titre du Dalo laisserait à penser qu'ils sont prêts à accepter un logement même très éloigné de leur lieu de vie actuel. Le décret sur le logement adapté précise que la proposition de logement doit prendre en compte *"l'accès au lieu de travail, à l'école des enfants et au réseau social"*¹⁵⁷. En effet, l'importance du réseau social est primordiale pour les demandeurs les plus fragiles. Ce réseau humain génère des solidarités qu'un déménagement dans un quartier méconnu pourrait interrompre brutalement. L'exemple des familles monoparentales est particulièrement représentatif de cette situation. Lorsque l'on est seul(e) avec un enfant et peu de moyens financiers, la garde de son enfant, condition nécessaire pour pouvoir accéder à l'emploi, est une problématique centrale. Les crèches publiques ne pouvant répondre dans l'état actuel à toutes les demandes, le réseau social se trouve souvent être la seule solution.

¹⁵⁷ Décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable, 2011-176, 2011.

Les caractéristiques d'une proposition de « logement adapté », comme précisé dans le décret¹⁵⁸, intègrent la nécessité de pouvoir accéder à son emploi par les transports publics. La présence de transport en commun ne permet pas toujours de remplir totalement cette condition. Les personnes travaillant de nuit, ou prenant leur service tôt le matin, travaillant auprès d'employeurs multiples ont des besoins en transport que le territoire ne permet pas toujours de satisfaire. De nombreux ensembles de logements sociaux, du fait de leur enclavement, ne disposent pas de possibilités adaptées pour ces déplacements. Le choix d'accepter une proposition de logement vient alors percuter l'impérative nécessité de se rendre à son travail et de continuer à disposer d'un revenu.

Logiquement, le demandeur a tendance à idéaliser le logement qui lui sera proposé : son futur logement lui permettra de s'extraire de sa condition difficile. La reconnaissance de son droit à travers le recours Dalo participe logiquement de ce phénomène. Lorsque la proposition intervient et que le logement est dans un quartier dit de « mauvaise réputation » ou réellement « sensible » la désillusion peut être importante. Confrontés à ce type de proposition, des ménages reconnus au titre du Dalo ont dit sentir une forme de condamnation à être maintenus par la contrainte parmi les populations les plus en difficulté. Comme n'importe quelle famille, un ménage reconnu prioritaire et urgent souhaite garantir un avenir stable à ses enfants. Cela devient parfois une motivation suffisante pour refuser un logement, malgré les conséquences en termes de perte des bénéfices de la reconnaissance Dalo.

Ces différentes contraintes liées à la localisation du logement proposé sont extrêmement complexes à prendre en considération lors d'une attribution, mais peuvent s'avérer essentielles pour un ménage et entraîner le refus d'une proposition. La volonté de la majorité de la population d'habiter un quartier des plus « attractif » entre en contradiction avec la localisation actuelle du parc social. Les quartiers les plus attractifs, sont les plus demandés. La nécessaire « massification » de l'accès au logement des publics prioritaires se heurte à cette idéalisation du futur logement des demandeurs. L'accompagnement des ménages permettrait certainement de limiter le nombre de refus demandeur, et d'agrandir la carte des souhaits de localisation envisagés.

LE REFUS LIÉ AUX CARACTÉRISTIQUES DU LOGEMENT

Le refus lié aux caractéristiques du logement peut concerner la taille, l'étage, le loyer, la typologie du logement, son état. Ces types de refus peuvent aisément être qualifiés de « refus de convenance ». Les cas rencontrés par le HCLPD démontrent une diversité de motivations du refus. La question se pose, par exemple, pour les ménages ayant des enfants en garde alternée ou garde occasionnelle. La chambre de l'enfant n'a alors pas été considérée par le bailleur dans la proposition de logement, mais est pourtant la condition nécessaire pour accueillir son enfant dans une situation de divorce. Autre situation, le cas des assistantes maternelles dont l'activité nécessite une pièce supplémentaire. Le choix s'opérera entre la volonté de préserver son emploi et le besoin d'obtenir un nouveau logement. De tels enjeux, s'ils ne peuvent être pris en compte systématiquement par le bailleur, ne peuvent cependant pas être qualifiés de « refus illégitime ».

LES NON-REPONSES

Parmi les statistiques de refus demandeur sont comptabilisées les absences de réponse aux propositions du bailleur. La non-réponse à un courrier ne signifie pas pour autant un refus d'accéder à un logement. Dans la

¹⁵⁸ Ibid.

majorité de ces cas, les ménages ont déménagé chez un tiers ou sont dans une forte instabilité résidentielle. De plus, l'illettrisme touche un grand nombre de ménages, qui de fait n'ouvrent même plus leur courrier. Dans ces cas-ci, un contact téléphonique est la seule condition pour permettre le relogement.

Pour autant, les non-réponses seront qualifiées en tant que refus demandeur et le ménage ne se verra plus proposer d'autres logements. La non-réponse concerne principalement les ménages les plus précaires et vulnérables.

Nos propositions

- *Informar tous les services que seule la Comed peut retirer aux ménages le statut de « ménage reconnu au titre du Dalo » même si la loi n'a rien précisé en ce sens.*
- *Respecter les caractéristiques d'un logement adapté défini dans le décret¹⁵⁹ et apporter une attention particulière aux ménages les plus fragiles*
- *Assurer la formation des travailleurs sociaux et services responsables des attributions (chez les bailleurs et préfectures) aux différentes motivations du refus d'attribution des demandeurs, en particulier sur l'aspect psychologique*
- *Permettre à tout demandeur de logement social de visiter le logement qui lui est proposé*
- *Proposer des mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour les ménages les plus fragiles*
- *Pérenniser le financement du FNAVDL*

Au regard des résultats des mesures d'AVDL et de la nécessité d'un tel fonds, il faut désormais réformer le modèle de financement mis en place. Un tel pilier de la politique de logement ne peut reposer sur des recettes volatiles, et n'être alimenté que par le produit des astreintes liquidées par les tribunaux administratifs. Le

¹⁵⁹ Décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable

financement du FNAVDL doit désormais être stabilisé. Cette proposition est portée par l'ensemble des acteurs du logement, associations comme bailleurs sociaux.

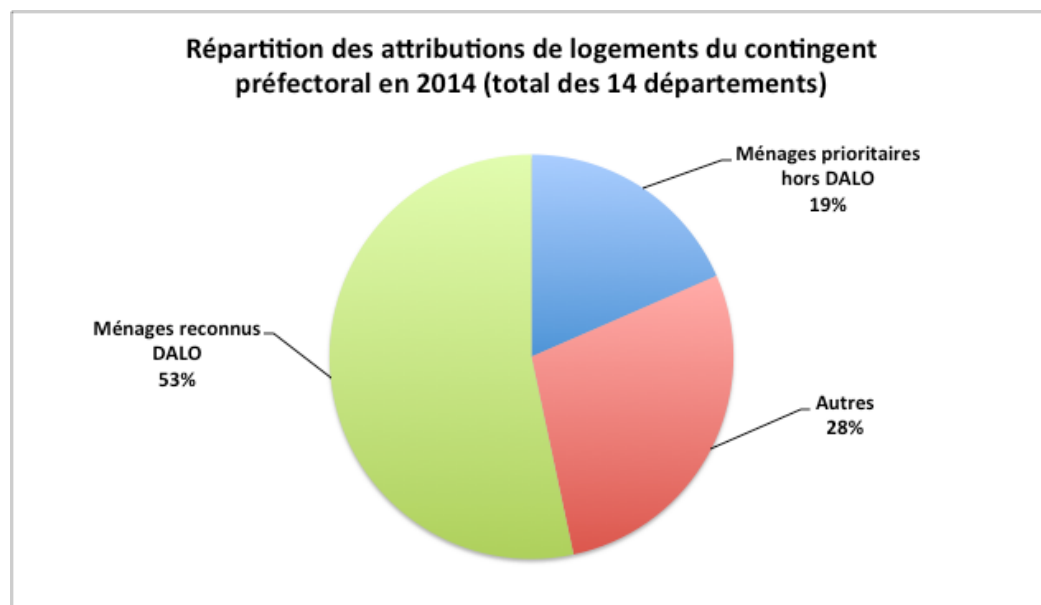
- *Verser la moitié du produit de l'astreinte au FNAVDL, et l'autre moitié au requérant*

Les ménages reconnus au titre du Dalo, n'ayant pas obtenu de proposition de logement dans les délais légaux, ont la possibilité de condamner l'Etat et de le pousser à régler une astreinte. Aujourd'hui, le requérant ne perçoit pas le produit de cette astreinte puisqu'elle est dédiée au financement du FNAVDL. En ne permettant pas au requérant de toucher une part de cette astreinte, l'Etat crée une situation incompréhensible pour le requérant. Cette mesure doit pousser vers une réorganisation du financement du FNAVDL, et introduire une nouvelle source de financement, afin de se substituer à la part due au requérant. A terme, le HCLPD considère que le FNAVDL ne devra plus être financé par l'astreinte mais bien par un fond pérenne.

8. Le bilan chiffré des attributions sur le contingent préfectoral dans les 14 départements

8.1 UNE PART IMPORTANTE D'ATTRIBUTION A DES MENAGES NON PRIORITAIRES

Graphique n°10 : répartition des attributions de logements du contingent préfectoral en 2014 (total des 14 départements)

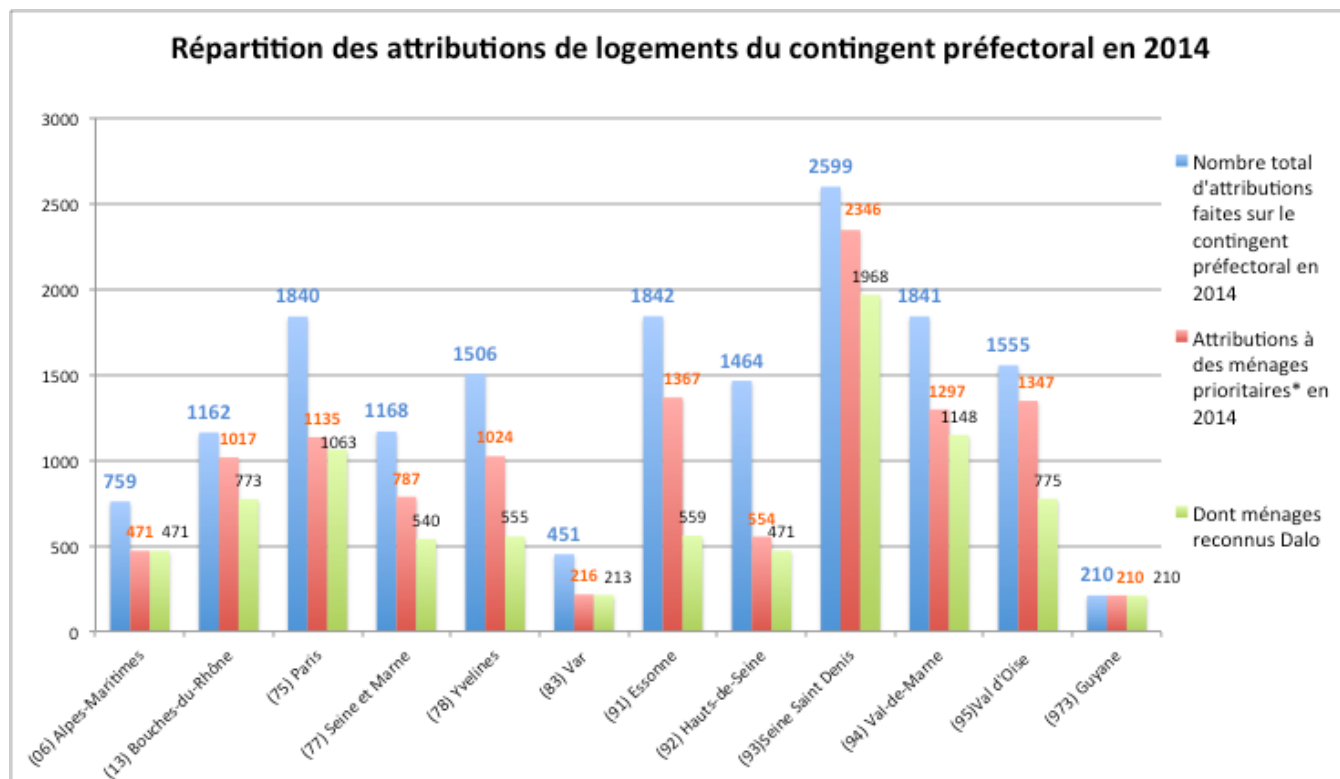


SOURCES : DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT EXTRAITES DE SYPLO (ANALYSE DES DONNÉES/REPORTING, ANALYSER LES ATTRIBUTIONS PAR CRITERE DE SELECTION AVEC DATE D'EFFET DU BAIL COMPRIS ENTRE 01/01/2014 ET 31/12/2014) ET DE SNE (COLONNE « CONTINGENT PRÉFET PRIORITAIRES » DU TABLEAU DE BORD « ANALYSE DES DEMANDES SATISFAITES PAR TYPE DE RESERVATAIRE PERIODE DE LA REQUÊTE : JANVIER À DECEMBRE 2014 »)

Le graphique ci-dessus totalise l'ensemble des attributions des 14 départements étudiés aux différents publics, ménages reconnus au titre du Dalo, ménages prioritaires hors Dalo et ménages non prioritaires. Les ménages prioritaires représentent 65% des attributions totales en 2014 dont 48% concernent des ménages

reconnus Dalo. Il reste donc une part très importante (35%) de logements du contingent préfectoral attribués à des ménages non prioritaires. Une part de ces attributions peut concerner des opérations de rénovation urbaine menée par l'ANRU ou des urgences particulières. Cependant, nous avons constaté lors de nos déplacements que la majeure partie des attributions au sein de ces 35% concernait des publics non prioritaires ou des fonctionnaires. Cette situation s'avère particulièrement inquiétante au regard de la visée première du contingent préfectoral mal logé.

Graphique n°11 : Répartition des attributions de logements du contingent préfectoral en 2014



SOURCES : DONNEES TRANSMISES PAR CHAQUE SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'ETAT EXTRAITES DE SYPLO (ANALYSE DES DONNÉES/REPORTING, ANALYSE LES ATTRIBUTIONS PAR CRITÈRE DE SÉLECTION AVEC DATE D'EFFET DU BAIL COMPRIS ENTRE 01/01/2014 ET 31/12/2014) ET DE SNE (COLONNE « CONTINGENT PRÉFET PRIORITAIRES » DU TABLEAU DE BORD « ANALYSE DES DEMANDES SATISFAITES PAR TYPE DE RÉSERVATAIRE PÉRIODE DE LA REQUÊTE : JANVIER À DÉCEMBRE 2014 »)

Ce graphique permet de comparer les attributions totales faites sur le contingent préfectoral en 2014 (bleu), dont le nombre d'attributions à des ménages prioritaires en rouge (ménages Dalo, les sortants d'hébergement et les publics ciblés du PDALHPD) et la part des ménages reconnus Dalo dans les attributions aux ménages prioritaires (vert). Au regard de ces bilans, la répartition des attributions de logement diffère selon chaque département. Les statistiques de la Guyane indiquent que 100% des logements attribués sur le contingent concernent des ménages reconnus Dalo. Concernant l'Ile-de-France, c'est en Seine-St-Denis que le nombre d'attributions aux ménages prioritaires est le plus élevé, 2346 sur 2599, représentant 90% des attributions totales en 2014. Dans le Val d'Oise, sur 1555 attributions, 1347 concernent des ménages prioritaires, le taux d'attribution aux ménages prioritaires montant ainsi jusqu'à 87%.

En revanche, dans l'Essonne, le Val-de-Marne, les Yvelines et la Seine-et-Marne, les ménages prioritaires représentent une part insuffisante des attributions. Dans les départements cités, le ratio des attributions aux ménages prioritaires va de 62% des attributions totales à 74%. Dans certains cas, l'écart entre les attributions

aux ménages prioritaires et le total des attributions peut découler de relogement des ménages touchés par des opérations de l'ANRU¹⁶⁰. A Paris, sur 1840 attributions, seuls 1135 étaient destinées à des ménages prioritaires, représentant un ratio de 62% des attributions totales, plaçant ce département en 10ème position.

Selon ce graphique trois départements sont dans une situation inquiétante : les Hauts-de-Seine, le Var, et les Alpes-Maritimes. Dans les Hauts-de-Seine, la répartition des attributions est alarmante, puisque sur 1464 logements attribués, seuls 554 l'étaient à des ménages prioritaires. Ainsi, en 2014, 62% des logements vacants ont été attribués à d'autres types de publics. Dans un département où 32 communes sur 36 profitent d'une délégation du contingent préfectoral, il apparaît explicitement que ces délégations se font au détriment de l'accès au logement des ménages prioritaires.

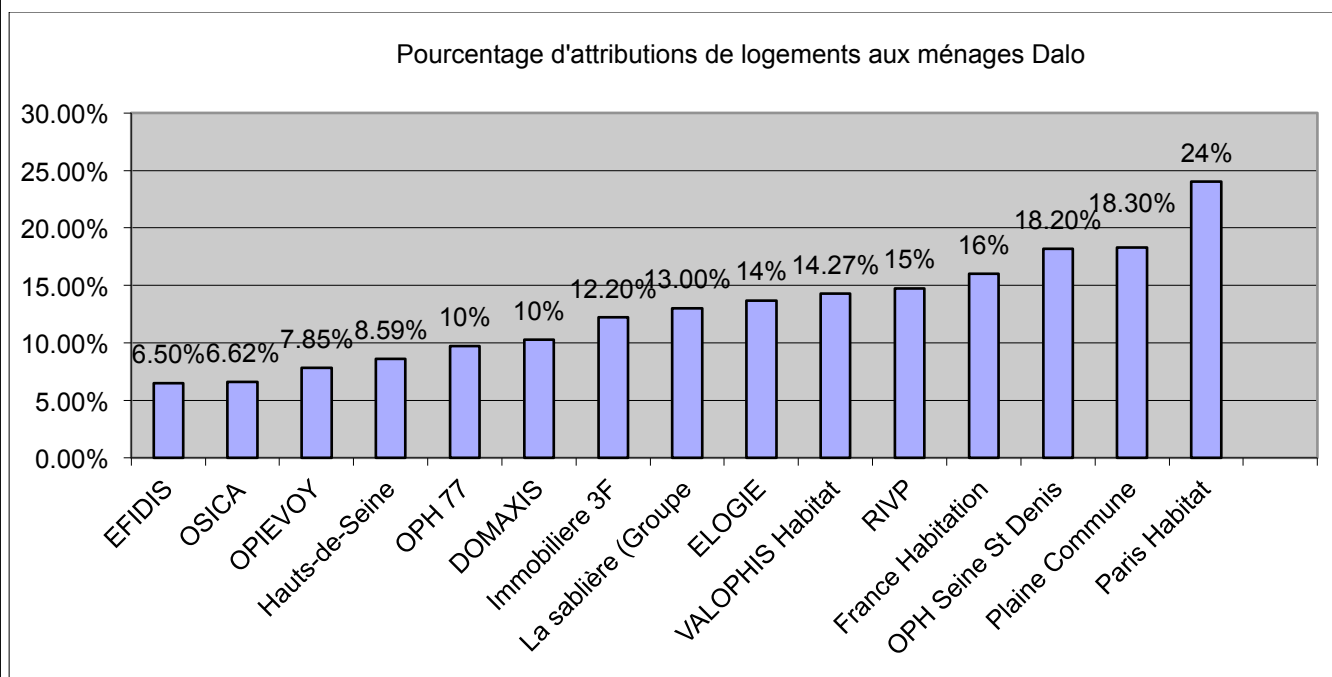
Le nombre total d'attributions des Alpes-Maritimes est bas (759), ce qui s'explique par un nombre anormalement faible de logements déclarés vacants (809) en comparaison avec les autres départements de P.A.C.A. Sur les 759 attributions, seules 471 étaient pour des ménages prioritaires. Ce faible nombre d'attributions est inquiétant et témoigne de dérives d'attributions et de détournements de l'objectif premier des logements du contingent préfectoral. Les services départementaux de l'Etat ont notifié dans leur tableau de bord que, sur ces 759 logements, 323 avaient été attribués à des fonctionnaires d'Etat.

Concernant le Var, sur 451 attributions, seuls 216 concernaient les ménages prioritaires. Ce taux de 48% témoigne d'un nombre important de logements vacants récupérés par d'autres publics que les prioritaires. C'est à la fois le résultat de certaines stratégies d'évitement des Cal, mais aussi d'une gestion flottante du processus d'attribution. La tendance générale des départements montre donc que le contingent préfectoral est loin d'être totalement dédié aux ménages prioritaires. L'absence de données précises et de contrôle laisse la gestion des réservations encore très aléatoire, ce qui pénalise l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo.

8.2 EN ILE-DE-FRANCE, UN TAUX D'ATTRIBUTION AUX MENAGES DALO LARGEMENT INFERIEUR AUX OBJECTIFS FIXES PAR LES CONVENTIONS D'UTILITE SOCIALE

Graphique n°12 : Part des attributions de logement à des ménages reconnus au titre du Dalo chez les principaux bailleurs d'Ile-de-France

¹⁶⁰ Arrêté du 15 septembre 2014 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain, en vue de la signature par l'ANRU des contrats de ville et des protocoles de préfiguration des projets



SOURCES : DONNEES OBTENUES A PARTIR DES RAPPORTS D'ACTIVITE DES BAILLEURS, OU DE RAPPORTS DE L'ANCOLS EN CAS D'ABSENCE DE RAPPORT D'ACTIVITE OU DE MENTION DU DALO. LES REFERENCES PRECISES SONT DISPONIBLES EN ANNEXE PXX

Face à l'ensemble des obstacles identifiés précédemment, il faut désormais mesurer le poids des ménages reconnus Dalo dans les attributions annuelles des bailleurs. Pour cela, nous nous sommes concentrés sur l'Île-de-France et sur les principaux bailleurs du territoire. Nous avons étudié les rapports d'activité de chaque bailleur pour l'année 2014. Chez certains bailleurs, la part des attributions dédiée aux ménages Dalo était explicitement renseignée, pour d'autres bailleurs nous avons utilisé les rapports de l'ANCOLS. Toutes les sources sont disponibles en annexe.

Ainsi, cette comparaison offre un aperçu des politiques d'attribution des bailleurs et des dysfonctionnements opérant sur l'ensemble de la chaîne d'attribution des logements sociaux. Ces chiffres doivent être appréciés au regard de l'objectif fixé par les conventions d'utilité sociale (CUS), engageant la majorité des bailleurs à dédier 15% de leurs attributions aux ménages Dalo. Certains bailleurs, notamment ceux du groupe SNI (EFIDIS et OSICA) sont encore très loin de cet objectif. Ainsi, plus de la moitié des bailleurs consacrent moins de 15% de leurs attributions à des ménages reconnus Dalo. Hauts-de-Seine Habitat, Opievoy, OSICA et EFIDIS leur consacrant moins de 9% de leurs attributions. Un tel pourcentage reflète les difficultés éprouvées par ce type de ménage à voir leur dossier sélectionner.

Si les rapports d'activité ont permis de mettre la lumière sur la part d'attributions aux ménages reconnus au titre du Dalo, ils ont aussi permis de prendre conscience de l'absence « d'enjeu Dalo » chez certains bailleurs qui ne l'affichaient pas. L'accès public à des données statistiques fiables est nécessaire, à la fois par vœu de transparence et pour permettre un meilleur pilotage des politiques publiques.

La difficulté rencontrée par certains bailleurs à atteindre ce taux doit alerter les pouvoirs publics concernant la mise en place des objectifs d'attributions portés par le projet de loi Egalité et Citoyenneté¹⁶¹. L'obligation de 25% d'attributions hors des quartiers prioritaires aux ménages du premier quartile (ménages les plus modestes) sera impossible sans contrôle rigoureux. De la même manière, l'objectif d'attribution de 25% des logements réservés par les collectivités territoriales aux ménages prioritaires devra être très encadré. Ces mesures visent à responsabiliser l'ensemble des maillons de la chaîne de relogement et partager la responsabilité du droit au logement, mais ne seront efficaces qu'avec un vrai suivi.

Notre proposition

➤ *Mobiliser le contingent préfectoral en priorité pour les ménages reconnus prioritaires et urgents*

➤ *Imposer la diffusion de « tableau de bord » des attributions des bailleurs*

Les chiffres révélés par la mission HCLPD témoignent d'une situation inquiétante de la répartition des attributions et d'une absence totale de visibilité dans certains départements. Pour évaluer régulièrement la situation de chaque département, des "tableaux de bord" aux indicateurs communs, sur la base d'extraction de SYPLO, sont nécessaires pour disposer d'un outil de pilotage efficace. Le projet de loi Egalité et Citoyenneté porte le même objectif de transparence des attributions, il faut cependant que les outils mis en place soient suffisamment rigoureux.

¹⁶¹ « Projet de loi "Egalité et citoyenneté", N° 3679 ASSEMBLÉE NATIONALE, CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958, QUATORZIÈME LÉGISLATURE ».

Les déplacements et l'analyse au plus près du terrain réalisés lors de cette mission nous ont permis d'identifier les obstacles et de formuler des propositions visant à rappeler les objectifs initiaux portés par la loi, aussi bien à travers les textes législatifs et réglementaires que son esprit insufflé par ses initiateurs. En donnant la possibilité de déposer un recours lorsque les dispositifs classiques n'ont pas été opérants, le droit au logement opposable est devenu un excellent révélateur des dysfonctionnements de tous les acteurs concernés par le logement. Il doit, à notre sens, devenir la boussole qui permettra de revisiter nos politiques à l'attention des ménages mal logés, afin de les rendre encore plus efficace. Introduire une notion d'obligation de résultat, pour le respect d'un droit fondamental, était un objectif ambitieux. Les problèmes rencontrés dans sa mise en œuvre peuvent paraître nombreux, mais s'avèrent à notre sens tout à fait surmontable. Nous devons refuser de nous habituer à l'existence de situations ne respectant pas les droits élémentaires des personnes. C'est un travail de longue haleine, la perfection ne sera certainement jamais atteinte, mais le pire serait de considérer que cela est une utopie. Les préconisations de ce rapport permettraient d'améliorer grandement le fonctionnement du droit au logement opposable. Si une seule idée devait rester dans la tête de nos lecteurs, c'est qu'appliquer le droit au logement opposable, faire respecter ce droit fondamental pour chacune et chacun d'entre nous, est possible. A chacun de s'en donner les moyens.

GLOSSAIRE

ADIL : Agence départementale d'information sur le logement

ALUR : accès au logement et un urbanisme rénové

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANCOLS : Agence nationale de contrôle du logement social

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

APL : Aide personnalisée au logement

ARS : Agence régionale de santé

FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement

CADA : Centre d'accueil des demandeurs d'asile

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CAL : Commission d'attribution de logements

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCAPEX : Commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CES : Conseil économique et social

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CHU : Centre d'hébergement d'urgence

COMED : Commission de médiation

CUS : Convention d'utilisé sociale

DAHO : Droit à l'hébergement opposable

DALO : Droit au logement opposable

DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

DLS : Demande de logement social

DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FAP : Fondation Abbé Pierre

FSL : Fonds de solidarité logement

HCLPD : Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

HLM : Habitation à loyer modéré

OPH : Office public d'habitat

PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration

PLS : Prêt locatif social

PLH : Programme local de l'habitat

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUS : Prêt locatif à usage social

QPV : Quartier prioritaire de la politique de la ville

RHVS : Résidence hôtelière à vocation sociale

RPLS : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux

SCP : Signalement cas particulier

SDDC : Signalement des dysfonctionnements du droit commun

SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation

SNE : Système national d'enregistrement

TA : Tribunal administratif

UESL : Union des entreprises et des salariés pour le Logement

USH : Union sociale pour l'habitat

BIBLIOGRAPHIE

ADIL DU GARD. « DE LA DEMANDE AU REFUS : LES MÉNAGES PRIORITAIRES FACE AUX PROPOSITIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX », FÉVRIER 2012.

ANCOLS, « RAPPORT DÉFINITIF DE CONTRÔLE ANCOLS, N°2014-122 MARS 2016 , OPH PUTEAUX (92) », S. D.

BRIANT PIERRETTE, NATHALIE DONZEAU, MARYSE MARPSAT, CLAUDINE PIRUS, CATHERINE ROUGERIE.
« N°F1002 LE DISPOSITIF STATISTIQUE DE L'INSEE DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT », S. D.
[HTTP://WWW.INSEE.FR/FR/METHODES/SOURCES/PDF/ENQ_LOGEMENT_2006_DISPOSITIF_STAT.PDF](http://www.insee.fr/fr/methodes/sources/pdf/enq_logement_2006_dispositif_stat.pdf).

COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO. « LE DROIT À L'HÉBERGEMENT OPPOSABLE EN PÉRIL », 2015.

COMITE DE SUIVI DE LA LOI DALO. « LE BILAN DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE POUR LA PÉRIODE 2008-2014 », 2015.

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME. « LOGEMENT : UN DROIT POUR TOUS ? PERMETTRE UN ACCÈS EFFECTIF ET NON DISCRIMINATOIRE AU LOGEMENT », JUIN 2016.

CREDOC ET FORS RECHERCHE SOCIALE. « LA MISE EN OEUVRE DU DALO À L'ÉPREUVE DES PRÉJUGÉS ET DES STÉRÉOTYPES », AVRIL 2015.

DIRECTION REGIONALE ET DÉPARTEMENTALE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA COHÉSION SOCIALE DE PACA, DIRECTION DÉPARTEMENTALE DÉLÉGUÉE DES BOUCHES-DU-RHÔNE. « RAPPORT ANNUEL 2015 - LE DALO DANS LES BOUCHES-DU-RHÔNE », S. D.

DOCUMENT INITIALEMENT ÉTABLI PAR UN GROUPE DE TRAVAIL ANIMÉ PAR LA DGALN/DHUP. « DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE - BONNES PRATIQUES DES COMMISSIONS DE MÉDIATION », FÉVRIER 2014.

DREES. « ENQUÊTE ES », 2012.

DRIHL HAUTS-DE-SEINE. « LES CHIFFRES DU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT DANS LES HAUTS-DE-SEINE EN 2012 », SEPTEMBRE 2013.

FAP, FAPIL, FNARS, SECOURS CATHOLIQUE « SYNTHÈSE-PROPOSITIONS-REFUS-LOGEMENT », 2016

FNARS. « ASSISES POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT DES SANS-ABRI », 15 JANVIER 2015.

FNARS ILE-DE-FRANCE, FAP, LE SECOURS CATHOLIQUE, FAPIL IDF. « MANUEL PRATIQUE POUR L'APPLICATION DU DALO ET DU DAHO EN ILE-DE-FRANCE », AVRIL 2015.

FONDATION ABBÉ PIERRE. « L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE, 21ÈME RAPPORT ANNUEL », 2016.

FONDATION ABBÉ PIERRE, FAPIL ILE-DE-FRANCE, SECOURS CATHOLIQUE, FNARS ILE-DE-FRANCE. « LES ÉCHECS DE RELOGEMENT DES MÉNAGES PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO EN ÎLE-DE-FRANCE », 2015.

HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES. « LOYERS HLM, DROIT AU LOGEMENT ET MIXITÉ SOCIALE », AVRIL 2012.

INSEE. « ENQUÊTE LOGEMENT », 2006.

INSEE. « ENQUÊTE NATIONALE SUR LA QUALITÉ DES LOGEMENTS EN 2012 », AVRIL 2015.

INSEE « INSEE PREMIÈRE N°1455, L'HÉBERGEMENT DES SANS-DOMICILE EN 2012 », JUILLET 2013.

KHERBOUCHE NAIMA. « LA COMMISSION DE MÉDIATION ET LE JUGE ADMINISTRATIF », JANVIER 2013.

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ. « LETTRE DE MISSION DU 15 FÉVRIER 2015 AU HCLPD », 15 FÉVRIER 2016.

MINISTÈRES DE LA JUSTICE, DES AFFAIRES SOCIALES, DU LOGEMENT ET DE L'INTÉRIEUR, « PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES ». AOUT 2014.

NICOL, CHRISTIAN. « LA REQUALIFICATION DU PARC IMMOBILIER PRIVÉ À MARSEILLE », MAI 2015.

SECOURS CATHOLIQUE. « DE L'HÔTEL AU LOGEMENT, C'EST POSSIBLE ! », S. D.

SECOURS CATHOLIQUE, FONDATION ABBÉ PIERRE. « LES PROCESSUS D'APPROPRIATION ET DE MOBILISATION DU DALO », JANVIER 2016.

ANNEXES

Voir doc PDF annexe

