

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 7 ANS APRÈS : L'APPLIQUER, C'EST POSSIBLE !

PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU DALO EN ÎLE-DE-FRANCE

FÉVRIER 2014

CONTEXTE ET CONSTATS

LA LOI DALO : UNE AVANCÉE INCONTESTABLE...

Lors de son vote le 5 mars 2007, les associations œuvrant dans le domaine du logement et de l'exclusion se sont unanimement réjouies de cette avancée qui a enfin permis de rendre le droit au logement opposable, ce qu'elles appelaient de leurs vœux depuis de nombreuses années.

L'État n'est pas le seul acteur du droit au logement, mais il en est devenu le garant. Cette loi exige qu'il mène une politique publique au service des besoins réels et qu'il procède aux réformes nécessaires pour remplir cette obligation de résultat.

Or, la mise en œuvre de ce droit, au lieu de progresser, a régressé sur certains territoires - notamment l'Île-de-France, puisque le « taux de relogement » des ménages n'a cessé de reculer depuis 2009. Le nombre de ménages qui ont exercé leur droit de recours et sont reconnus prioritaires reste de plus très faible au regard du nombre de ménages potentiellement éligibles. Sept ans après, l'effectivité du droit au logement est menacée par des insuffisances ou dysfonctionnements bien repérés sur les territoires.

La région Île-de-France constitue le point noir de l'application du DALO et plus généralement de l'accès au logement.

...DONT L'APPLICATION SE HEURTE EN ÎLE-DE-FRANCE À UN CONTEXTE DÉFAVORABLE ET À UN MANQUE DE VOLONTÉ POLITIQUE

L'Île-de-France compte près de 545 000 ménages en attente d'un logement social (dont 146 000 à Paris).

Un ménage sur cinq vit sur ce territoire sous le seuil de pauvreté, sachant que 60% d'entre eux ne sont pas logés dans le parc social¹. Les principaux obstacles identifiés sont :

- **la crise du logement**, qui touche avec une acuité particulière les franciliens, notamment du fait du coût des loyers et de l'engorgement du logement social ;
- **l'absence de volonté politique des acteurs du logement** à la hauteur des besoins, qui touche à la fois le parc privé et le parc social ;
- **l'exacerbation des inégalités entre territoires**, qui se traduit par une répartition inéquitable du parc social et des prix des logements et des loyers très disparates.

Un parc privé de qualité inaccessible aux ménages modestes

Dans le parc locatif privé francilien, les loyers ont fortement augmenté depuis vingt ans du fait de la dérégulation des marchés, de la crise qui renforce le déséquilibre entre bailleurs et locataires, des politiques d'urbanisme, et du processus de réhabilitation du parc ancien. Les premières victimes en sont les jeunes, les familles monoparentales, les étrangers et les personnes âgées.

¹ Sources : DRIHL (Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement) : « Qui demande un logement social en IDF ? », données à fin mars 2013 ; et CESER (Conseil économique, social et environnemental régional), « L'accès et le maintien dans le logement des ménages à bas revenus en Ile de France », septembre 2013. 40% sont locataires dans le parc social, 30% dans le parc privé, 24% sont propriétaires et 6 % logés gratuitement.

Les logements du parc privé sont plus souvent que sur les autres territoires surpeuplés et inconfortables² : 90 000 logements étaient en 2006 sans confort en Île-de-France et 1 852 000 ménages vivaient dans des logements de qualité moyenne ou mauvaise³.

Les prix à l'achat ont parallèlement très fortement augmenté depuis dix ans, et le coût de l'énergie a quant à lui crû de 60%. Le poste logement est désormais le premier poste de dépenses des ménages.

Un parc social insuffisant et inadapté

On ne construit pas suffisamment de logements sociaux adaptés aux besoins des demandeurs : on peut estimer que 39% des loyers du parc social sont incompatibles avec les plafonds des aides à la personne. Le Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ne représente que 20% des nouveaux logements financés alors que 66% des entrants dans le logement social remplissent les conditions de ressources pour accéder à ce type de logements⁴. Et dans ce pourcentage de PLAII, une grande partie correspond à de l'hébergement - certes nécessaire - et non à du logement familial, dont la demande est pourtant très forte. Cette situation se détériore continuellement.

À ceci s'ajoute un processus d'éviction territoriale des ménages modestes, qui se voient attribuer des logements ou sont contraints de se loger par leurs propres moyens dans des quartiers éloignés de leur cadre de vie (travail, liens sociaux, écoles, etc.), voire dans d'autres communes que celle(s) souhaitée(s), parfois difficiles d'accès par les transports en commun. Concernant le logement social, l'inter-départementalisation des relogements des ménages prioritaires DALO ne doit être mise en œuvre qu'en respectant les besoins et souhaits des ménages figurant dans leur demande de logement.

Les aides publiques (foncier et aides à la pierre) ne sont pas suffisantes. Plus généralement, seuls 40 000 logements sont construits chaque année en Île-de-France alors que les besoins ont été évalués à 70 000 jusqu'à l'horizon 2030⁵. Il y a un réel manque d'ambition pour résoudre la crise du logement.

Une mise en œuvre complexe du Droit au logement opposable

Sur les 46 201 recours déposés en France au cours du 1^{er} semestre 2013 (on en dénombre 418 188 depuis janvier 2008), 27 113 proviennent d'Île-de-France (soit près de 59%). Sur ce territoire, 70 152 ménages sont reconnus prioritaires, dont 53% restent à reloger.

Ce nombre s'élevait à l'issue du 1^{er} semestre 2013 à 37 059 (dont 17 186 à Paris, 12 280 en petite couronne et 7593 en grande couronne⁶).

Le taux de relogement en Île-de-France a fortement chuté depuis 2008, passant de près de 79% à moins de 29% en 2012, très loin derrière les autres régions dans lesquelles la proportion de recours DALO est importante⁷, puisque la plupart ont un taux de relogement compris entre 78 et 96%, région PACA mise à part (32,5%).

Comme le rappelle le Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable dans son 6^e rapport⁸, **l'Île-de-France représente près de 2/3 des recours amiables déposés**, 70% des recours gracieux et 79% des recours contentieux contre les refus des Commissions de médiation (Comed), et 80% des recours en injonction devant les tribunaux administratifs.

Par ailleurs, des dérives laissent craindre, d'une part, l'exclusion de certaines personnes de ce droit de recours⁹, d'autre part, un glissement du logement vers l'hébergement¹⁰. **Il est essentiel de réaffirmer que le DALO doit avant tout permettre aux ménages d'obtenir un logement pérenne et adapté à leurs besoins**, et que l'orientation vers un hébergement doit rester une exception.

Parallèlement, le secteur de l'hébergement est saturé et la réponse aux personnes hébergées se dégrade plus encore, sachant de plus que les principes d'accueil inconditionnel et de continuité sont mis à mal.

On peut également déplorer des comportements d'élus ou de bailleurs qui établissent de fait une distinction entre les publics. Ceci engendre une stigmatisation irrationnelle des ménages prioritaires DALO, avec pour conséquence des refus de bailleurs de proposer les dossiers de ces ménages en commission d'attribution, ou un positionnement qui leur est défavorable. Ces pratiques s'accompagnent parfois de refus basés sur des définitions du reste à vivre très aléatoires et disparates entre les bailleurs.

Face à ces constats, il est nécessaire de prendre un certain nombre de mesures afin **de renforcer le droit au logement opposable et de le rendre effectif : d'une part, en mettant tout en œuvre afin de reloger tous les ménages prioritaires ; d'autre part, en donnant les moyens à toute personne concernée d'accéder à ce droit et d'être accompagnée dans sa mise en œuvre**.

2 14% des logements en Île-de-France et 22% des logements parisiens sont considérés comme sans confort ou surpeuplés, contre une moyenne de 5 à 8% sur les autres territoires, Source Rapport du Mal-Logement 2013, à partir des données de l'Insee Enquête nationale logement 2006

3 Source Insee, 2006

4 L'offre de logements sociaux à loyers abordables pour les ménages modestes se raréfie : l'offre inférieure ou égale à 6 euros/m² représentait en 2012 près de la moitié du parc des logements sociaux d'Île de France, mais seulement 20% des logements mis en service entre 2005 et 2010, source Observatoire du Logement social en IDF et Etude nationale du HCLPD, « Loyers HLM, droit au logement et mixité sociale », avril 2012

5 Source SDRIF (Schéma directeur de la région Île-de-France)

6 Chiffres du Comité de suivi DALO, au 1^{er} semestre 2013

7 Languedoc Roussillon, Midi Pyrénées, Nord Pas de Calais, Pays de la Loire, Rhône Alpes

8 « Droit au logement : rappel à la loi », novembre 2012.

9 L'exigence d'un dossier SIAO ou d'un titre de séjour pour effectuer un recours DALO volet hébergement par exemple.

10 La loi ALUR en cours d'examen (dans son article 18.II) prévoit qu'un logement de transition pourra être proposé aux ménages prioritaires pour l'obtention d'un logement dans les conditions prévues à l'article L442-8-3 du Code de la construction et de l'habitation (CCH)

PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU DALO EN ÎLE-DE-FRANCE

POUR RELOGER LES MÉNAGES

Ces propositions visent à appliquer le DALO et peuvent participer à résoudre la crise du logement. La mise en œuvre du DALO doit pour cette raison être érigée en priorité politique.

Mobiliser les réservataires :

- **Mettre en œuvre l'obligation légale de consacrer 25% du contingent d'Action logement** aux attributions dans le cadre du DALO, en s'adaptant aux besoins et aux attentes des demandeurs¹ ;
- **Réserver une partie du contingent des collectivités territoriales et des bailleurs** à l'attribution de logement aux ménages prioritaires DALO.

Renforcer le rôle, les moyens et les responsabilités des préfets :

- **Donner instruction aux préfets :**
 - d'appliquer la réquisition avec attributaire², et l'attribution d'office³, lorsque leur contingent ne suffit pas à reloger des personnes au titre du DALO ;
 - d'utiliser l'attribution directe d'un logement auprès d'un bailleur lorsque celui-ci avance un refus injustifié⁴ ;
 - d'appliquer leur pouvoir de sanction pécuniaire à l'encontre des bailleurs en cas de non-respect des règles d'attribution et d'affectation des logements⁵ ;
 - de se faire représenter dans les commissions d'attribution des bailleurs⁶.
- **Permettre aux préfets, lorsqu'une commune n'a pas atteint le pourcentage de logements sociaux prévus par les textes :**
 - d'utiliser leur pouvoir de substitution aux maires pour accorder les permis de construire pour les communes en constat de carence SRU⁷ ;
 - de proposer des logements privés correspondant aux besoins et capacités des ménages (en prévoyant la prise en charge par la commune du différentiel entre le coût de location et le coût d'un logement locatif social) ;
 - de contraindre les communes à développer, en complémentarité, des dispositifs d'intermédiation locative en mobilisant le parc privé, jusqu'à ce qu'elles aient respecté leurs obligations de construction.

Mobiliser largement le parc privé : la loi DALO permet de mobiliser le parc privé afin de reloger les ménages prioritaires. Or, cette opportunité n'est que peu utilisée, et de façon très territorialisée. **Il est nécessaire de mettre en œuvre à cette fin un plan d'urgence francilien :**

- Poursuivre **la mobilisation des logements vacants** : en assurant un suivi des logements assujettis à la taxe sur les logements vacants, et, en cas de vacance injustifiée, en recourant le cas échéant à la réquisition⁸ ;
- **Lancer un programme d'acquisition de logements vendus libres d'occupation**, par le biais de la Caisse des dépôts et consignations et des bailleurs sociaux⁹ ;
- **Redéployer le conventionnement des logements privés**, qui a drastiquement baissé ces dernières années ;
- **Remettre à plat les dispositifs de défiscalisation liés au logement, et leurs contreparties sociales.**

Construire massivement des logements sociaux à loyers abordables. L'insuffisance de ressources ne doit plus être un motif de rejet pour accéder au logement social.

POUR FACILITER L'ACCÈS AU DALO ET GARANTIR UN TRAITEMENT ÉQUITABLE SUR TOUT LE TERRITOIRE

Rendre obligatoire l'information par les acteurs publics¹⁰ de tout ménage mal logé ou sans logis sur la possibilité d'exercer un recours DALO, le plus en amont possible, et sur les organismes pouvant l'y aider.

- Cette obligation doit notamment s'appliquer aux ménages menacés d'expulsion aux stades de la signification de la décision de justice et du commandement de quitter les lieux (on peut estimer que seuls environ 5% des ménages en fin de procédure ont engagé un recours DALO en 2012).

Garantir aux personnes un soutien dans la mise en œuvre de ce droit de recours :

- Pour remplir et déposer un dossier DALO ;
- Pour engager un recours en injonction ;
- Pour contester les décisions de la Commission si le refus semble illégitime (en 2012, 55% des recours ont fait l'objet d'un rejet de la COMED, proportion très importante) ;
- Et jusqu'au recours indemnitaire visant à indemniser le ménage pour le préjudice subi du fait de l'absence de relogement.

1 Comme prévu par l'article L313-26-2 du CCH. Actuellement, seul un faible pourcentage de ces 25% est utilisé en Île-de-France (il s'élève à 11% dans le les Hauts-de-Seine mais à moins de 7% à Paris), contre par exemple 20% dans le Grand Lyon.

2 Prévu aux articles L642-1 et suivants du CCH.

3 Prévu aux articles L641-1 et suivants du CCH.

4 Notamment défini par les articles L441-2-3, partie II, alinéas 10 et suivants du CCH.

5 En référence aux articles R441-5, dernier alinéa et L451-2-1 du CCH.

6 Comme le y autorise l'article L441-2 du CCH.

7 Comme explicité à l'article L422-2 du Code de l'urbanisme.

8 Prévue aux articles L642-1 et suivants du CCH.

9 Proposition du Comité de suivi DALO, cf. note de bas de page précédente.

10 Principalement les préfets, mais aussi les CCAS (Centres communaux d'action sociale), les CAF et les services sociaux des Conseils généraux.

- À cette fin, **donner les moyens humains et former les services publics** (services sociaux, structures publiques d'accès aux droits, etc.) afin d'instruire des recours DALO, de conseiller et d'accompagner les ménages, et financer les associations qui remplissent cette mission de service public.

Harmoniser les pratiques des commissions en proposant :

- La promotion de l'application du Guide des bonnes pratiques auprès de toutes les commissions, afin de réduire les différences d'appréciation, d'améliorer les décisions prises et de prévenir les rejets arbitraires ;
- **La mise en place de formations à destination des membres des commissions**, pilotées par le comité de suivi DALO ;
- Une veille jurisprudentielle partagée entre tous les membres des COMED et au sein du comité de suivi DALO.

Permettre le respect des délais prévus pour l'examen des recours devant la COMED :

- En créant plusieurs commissions ;
- En donnant aux associations qui siègent dans ces commissions et accompagnent les ménages des moyens financiers à la hauteur de leur engagement ;
- En donnant les moyens aux secrétariats des COMED de fonctionner et en permettant une réelle instruction et un suivi des demandes.

Lever l'encadrement du montant de l'astreinte dans le cadre du recours contentieux injonction **et réfléchir à réorienter éventuellement son affectation**¹¹.

Renforcer la portée de la circulaire du 26 octobre 2012 donnant instruction aux préfets de ne pas expulser les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO en l'absence d'une proposition de relogement :

- **En inscrivant son principe dans la loi ;**
- **En suspendant l'examen du concours de la force publique** dès qu'une personne a saisi la COMED, et ce jusqu'à la décision de celle-ci ;
- **En incitant les COMED à saisir le juge de l'exécution** afin de demander des délais pour les ménages menacés d'expulsion, tel que prévu par la loi ALUR¹².

Rappeler que le recours DALO en vue d'obtenir un hébergement doit être accessible à toute personne, sans condition de régularité de séjour, et que l'hébergement proposé doit présenter un caractère de stabilité.

¹¹ Dirigée depuis 2011 vers le Fonds National d'Accompagnement Vers et dans le logement (FNAVDL), afin de proposer un accompagnement social aux ménages qui selon les COMED le nécessitent.

¹² Lorsque la loi sera promulguée ; en son article 18, en modification de l'article L441-2-3 du CCH.

EN URGENCE, LES ASSOCIATIONS DEMANDENT :

D'organiser une « cellule de crise » réunissant tous les acteurs opérationnels¹ du logement pour mettre en place un plan de relogement des ménages reconnus prioritaires DALO :

- Reloger d'ici janvier 2016 tous les ménages prioritaires DALO en attente d'un relogement depuis plus de 6 mois ;
 - A partir de janvier 2014, respecter le délai de relogement des ménages.
- Mobiliser dès maintenant les 15 000 logements annoncés pour 2013 dans le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, pour reloger les ménages prioritaires DALO qui attendent depuis le plus longtemps.

D'adresser aux Préfets une circulaire afin de leur rappeler leurs obligations en matière de relogement des ménages prioritaires DALO et les moyens visant à les mettre en œuvre.

¹ Bailleurs sociaux et privés, élus, représentants de l'Etat, région, etc.

