

**À destination de la rapporteure spéciale
de l'ONU sur le droit au logement**

Le droit au logement opposable en France

1. **Principe du Droit au Logement Opposable**

Le Droit au Logement Opposable (DALO) a été institué par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007, effective depuis le 1^{er} janvier 2008, et codifiée au sein du Code de la construction et de l'habitat (articles L. 300-1 et L. 441-2-3 du même code). Il vise à garantir à toute personne un droit à accéder à un logement décent ou un hébergement. Concrètement, un ménage mal-logé ou sans-abri peut déposer un recours amiable devant une commission de médiation (chaque département possède une commission de médiation, dont le Président est nommé par le Préfet) afin de se faire reconnaître comme prioritaire et urgent dans l'attribution d'un logement social ou d'un hébergement par les services de l'État. Dans le cas d'absence de proposition, la personne aura la possibilité de faire condamner l'État. Deux types de recours sont possibles :

Le Dalo recours logement (DALO)

Ce recours est ouvert aux personnes se trouvant dans au moins l'une des situations suivantes :

- Être dépourvu de logement ou hébergé chez un particulier
- Être menacé d'expulsion sans relogement
- Être hébergé de manière continue en structure d'hébergement ou logement de transition
- Être logé dans un logement insalubre ou dangereux
- Être logé avec une personne handicapée ou mineure dans un logement suroccupé ou indécemment
- Avoir déposé une demande de logement social depuis plus longtemps que le délai anormalement long fixé par décret dans chaque département

Il convient de préciser qu'il est nécessaire d'être de nationalité française ou de posséder un titre de séjour valide pour formuler un recours logement DALO. Si l'État ne fournit pas de proposition adéquate dans un délai de 6 mois, le ménage peut alors formuler un recours gracieux auprès de la même commission de médiation.

Le Dalo recours hébergement (DAHO)

Ce recours est ouvert aux personnes ayant formulé une demande d'hébergement (appel au 115 ou inscription auprès d'un Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO)) et ne s'étant pas vu proposer de place. Il n'est pas nécessaire d'avoir la nationalité française pour déposer un recours DAHO et obtenir un hébergement d'urgence. La commission de médiation dispose de 6 semaines pour statuer. En cas de reconnaissance au titre du DAHO, le Préfet dispose d'un délai de 6 semaines pour faire une proposition d'hébergement ou de 3 mois dans le cas d'un logement de transition. À noter qu'une autre procédure contentieuse est ouverte en dehors du droit au logement opposable : le référé liberté.[1]

Les différentes procédures contentieuses possibles

En cas de refus de reconnaissance au titre du DALO par la commission de médiation, le ménage peut déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif sous un délai de deux mois. Le juge peut alors décider d'annuler la décision de la commission qui statuera à nouveau.

En cas d'absence de proposition de logement ou d'hébergement à un ménage reconnu DALO ou DAHO, après expiration du délai légal, il dispose de la possibilité de formuler un recours en injonction auprès du tribunal administratif. Le tribunal dans 90 % des cas condamne l'État à formuler une proposition de logement ou d'hébergement assorti d'une astreinte financière versée au Fonds National D'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL).

Il peut également saisir le tribunal d'un recours « indemnitaire » visant à condamner l'État à une somme versée au requérant au titre du préjudice subi.

Ce sont ces procédures contentieuses qui confèrent au DALO son caractère opposable, dans le sens où il peut être opposé à l'administration par le ménage dans l'éventualité où il y aurait une carence de la part de celle-ci. Là réside la grande avancée de cette loi de 2007, en ce qu'elle fait peser sur l'État non plus une obligation de moyens mais une obligation de résultat en matière de droit au logement. Pourtant, le DALO souffre d'un certain déficit de mise en œuvre et d'accès au droit pour les personnes mal-logées ou sans-abris.

2. Le Droit au Logement Opposable : une application hétérogène selon les territoires

a. Un accès au droit au logement opposable restreint

De très nombreuses personnes correspondant aux critères de la loi DALO ne déposent pourtant pas de recours. En 2017, sur 416 839 ménages demandeurs de logement social au motif déclaré de l'absence de logement (et donc éligibles au DALO), seuls 18 511 ont effectué un recours amiable et ont été reconnus au titre du DALO (4,4% d'entre eux)[2]. Les causes sont multiples : absence d'informations, manque de moyens et de formations de l'accompagnement social et pratiques restrictives des commissions de médiations pour reconnaître les ménages au titre du DALO. À l'opposé total de l'esprit de la loi, certaines commissions de médiation adaptent la demande à l'offre de logements ou d'hébergements disponible en ayant une application très restrictive des critères d'accès, voir souvent illégale.

Pourtant la loi est très claire sur ce point : seule la situation de la personne doit être prise en compte, et non le contexte du territoire où elle effectue son recours.

De plus, le temps d'étude de chaque dossier par les commissions de médiation se trouve être de plus en plus court (moins de 1 minute par dossier dans de nombreuses commissions), ce qui contribue à des instructions que d'aucuns, et notamment les associations de défense des personnes mal-logées, dénoncent comme expéditives et inadaptées à la diversité des ménages requérants. Ce phénomène se voit d'autant plus accru que l'instruction est déléguée au secteur privé dans de nombreux départements.

En 2017, les taux de décisions favorables des commissions de médiations en matière de recours logement variaient, selon les départements, de 15,3 % de décisions favorables (département du Bas-Rhin), à 59,7 % (département de la Somme). En matière de recours hébergement, le taux de décisions favorables était en 2017 de 12,5 % en Isère, contre 76,5 % dans le Gard)[3].

La forte hétérogénéité de ces taux pose un problème évident d'égalité de traitement des citoyens selon le territoire où ils déposent leurs recours. Les départements ayant les taux de décisions les plus bas voient le nombre de recours déposés se réduire jusqu'à presque disparaître, malgré d'immenses besoins...

b. Des ménages reconnus au titre du DALO restant sans propositions de logement ou d'hébergement ne faisant pas valoir leur droit devant les tribunaux

Entre 2008 et 2017, sur les 238 259 ménages reconnus au titre du recours logement, 139 346 ont accédé à un logement (soit 58 % d'entre eux). En matière de DALO logement, le risque de condamnation de l'État a obligé les politiques publiques à évoluer, en particulier concernant les attributions aux publics prioritaires : mobilisations des contingents de logements sociaux de l'État, des logements sociaux réservés aux salariés (25 % d'attributions obligatoires aux ménages DALO depuis la loi Molle de 2009), et des logements des collectivités et des bailleurs sociaux (seuil de 25 % d'attributions à des ménages reconnus DALO – loi ELAN 2018). Malgré ces avancées législatives, 54 367 sont toujours en attente de relogement au 31 décembre 2017, soit 23% d'entre eux[4].

Cependant, entre 2008 et 2017, sur les 39 565 ménages reconnus prioritaires au titre du recours hébergement, 9 285 ont effectivement été accueillis en hébergement (soit seulement 23,5 % d'entre eux). De fait, par la faible utilisation du recours hébergement, ce dernier n'a pas pu faire évoluer les politiques publiques et les pratiques restrictives d'accès aux droits comme a pu le faire le recours DALO logement, ce qui a contribué au maintien d'un certain nombre de dysfonctionnements au sein de la filière DALO hébergement.

Par ailleurs, très peu de ces ménages en attente de relogement ou d'hébergement n'exercent de recours devant le juge administratif afin de faire appliquer la décision de la commission de médiation. Les données du Conseil d'État indiquent que seulement 8 049 d'entre eux ont déposé dans l'année 2017 un recours contentieux devant les tribunaux administratifs pour faire valoir leurs droits, ce qui est très faible en comparaison des 54 367 ménages en attente

de relogement au 31 décembre 2017 rien que pour le recours DALO logement. Sur ces 8049 recours contentieux, 6 612 concernaient des recours en injonction et 1 437 recours indemnitaires. Ainsi, un très grand nombre de ménages n'a pas accès aux tribunaux pour faire valoir les droits que leur ont reconnus les commissions de médiation. Cette situation est encore plus marquée en matière de recours hébergement. Les personnes se trouvant le plus souvent en « errance » ne saisissent pas les tribunaux pour faire valoir leur droit.

De plus, ces décisions rendues par les tribunaux administratifs peinent à être pleinement exécutées, du fait de l'excédent de demandes de logements sociaux en comparaison à l'offre disponible. L'arrêt *Tchokontio Happi c/ France*^[5] **rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) le 9 avril 2015 est un très bon exemple de ce phénomène. En l'espèce, une femme avait été reconnue PU DALO, sans se voir pour autant attribuer un logement social par le Préfet de Paris ; elle a donc déposé un recours devant le tribunal administratif, qui a enjoint l'État à proposer un logement à la requérante en assortissant le jugement d'une astreinte. Deux ans plus tard, n'ayant toujours pas été relogée, la requérante porte l'affaire devant la CEDH. Cette dernière a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 6 de la Convention, en ce que la décision rendue par le tribunal administratif n'avait pas été exécutée par les services de l'État. Le sens de cette décision est bel et bien que l'État est ici titulaire d'une obligation de résultat, et que le simple paiement d'astreintes ne le délivre pas de son obligation de reloger le ménage en question. La circonstance illustrée par cette requérante est malheureusement courante et non-isolée : le Haut Comité rencontre très régulièrement des situations similaires de ménages qui, malgré une décision de justice favorable assortie d'une astreinte, ne se voient pourtant pas proposer de possibilités de relogement. L'explication opposée par les services de l'État tient à la difficulté de proposer un logement à chacun étant donné que le nombre de demandes dépasse largement le nombre de logements sociaux dans les zones tendues. Cependant, plusieurs études se corroborent en ce qu'il serait possible de mieux mobiliser les contingents de logements sociaux (notamment préfectoraux et d'Action Logement) afin d'accroître leur offre et de mieux répondre à la demande**^[6]. De surcroît, l'obligation légale existante de mobiliser au moins 25 % des contingents de logements sociaux des collectivités locales et d'Action Logement en faveur des ménages reconnus PU DALO n'est pas mise en œuvre sur l'ensemble du territoire. A titre d'exemple, les attributions des logements sociaux des entreprises aux ménages reconnus DALO représentent environ 6 % au lieu des 25 % prévu par la loi. Une meilleure application de cette obligation serait également de nature à accroître l'offre de logements sociaux au profit des ménages requérants.

Ici réside donc tout le problème en matière de droit au logement opposable : une part non-négligeable des ménages reconnus prioritaires et à reloger d'urgence ne se voient pas proposer de logement par les services de l'État. De plus, lorsqu'ils déposent un recours juridictionnel pour faire valoir leurs droits (ce qui n'est le cas que d'une minorité d'entre eux, cf. supra), ces décisions de justice ne sont pas toujours exécutées. Tout ceci participe conjointement à créer un contexte restreignant la portée du droit au logement opposable, car les décisions en matière de DALO souffrent d'une trop fréquente absence de mises à exécution.

c. Le cas des expulsions de ménages reconnus prioritaires au titre du DALO

Une incohérence du même type se retrouve à un second degré, lorsque l'on aborde le thème des expulsions de ménages reconnus PU DALO. Un des critères pour effectuer un recours DALO est d'être menacé d'expulsion sans possibilité de relogement. En 2017, 3 136 ménages ont été reconnus PU DALO sur ce critère par les commissions de médiation^[7]. Or, parmi ces ménages à qui l'on reconnaît ce statut car menacés d'expulsion (dans leur grande majorité pour impayés de loyers), un certain nombre sont tout de même expulsés de leur logement. Ainsi, la cellule de veille sur les expulsions du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées a enregistré en 2017 249 signalements de ménages reconnus PU DALO menacés d'expulsions, et 67 d'entre eux, pourtant bien souvent prioritaires DALO depuis plusieurs années, se sont vus expulsés de leur logement sans être relogés (soit 27% de l'échantillon). Ces données sont malheureusement partielles et non-exhaustives car toutes les situations ne sont pas signalées à la cellule de veille. Néanmoins, elles permettent d'observer une tendance de fond préoccupante concernant l'application du droit au logement opposable pour ces ménages menacés d'expulsion.

Il y a donc une incohérence forte entre ces services préfectoraux qui sont débiteurs d'une obligation de reloger ces ménages de manière prioritaire et urgente puisque menacés d'expulsion, et qui pour autant procèdent à leur expulsion. C'est à cette incohérence que la circulaire Valls/Duflot du 26 octobre 2012^[8] souhaitait pallier, en demandant aux préfets de reloger les ménages menacés d'expulsion de manière avant la mise en œuvre du concours de la force publique aboutissant à l'expulsion. Pourtant, cette circulaire peine encore à être appliquée, et la cellule de veille du Haut Comité enregistre que chaque année depuis 2013, environ 15% à 30% des procédures d'expulsion engagées contre des ménages PU DALO sont effectivement mises en œuvre sans que ces derniers n'aient été préalablement relogés, contrairement aux indications de la circulaire sus-citée. Dans ces situations, l'État (en l'espèce représenté par le Préfet), qui devrait reloger ces personnes, se borne à prononcer leur expulsion. Ceci constitue une incohérence majeure qui va à l'encontre de l'accès au droit au logement opposable, et qui renforce de fait le constat établi précédemment vis-à-vis du manque d'application de certaines dispositions ou de décisions de justice.

^[1] Il est possible pour les requérants en situation d'urgence de déposer un référé liberté fondamentale au titre du droit à l'hébergement, qui a l'avantage d'être plus rapide (délai de 48 heures) que le recours DAHO, qui souffre d'un délai de douze semaines pour être mis en œuvre, nonobstant la situation souvent très urgente des ménages éligibles. Cependant, ce référé pâtit d'une jurisprudence très restrictive de la part du juge administratif.

^[2] Enquête InfoDALO

^[3] Comité de suivi de la loi DALO, « Le DAHO en 2017 : tableau de bord », novembre 2018

^[4] Enquête InfoDALO

[5] CEDH, Tchokontio Happi c/ France, 9 avril 2015, req. n°65829/12

[6] Marie-Arlette Carlotti, « L'effectivité du droit au logement opposable : mission d'évaluation dans 14 départements », Rapport à Madame la ministre du Logement et de l'Habitat durable, 2016

[7] Enquête InfoDALo

[8] Circulaire du 26 octobre 2012, Ministre de l'Intérieur et Ministre de l'égalité des territoires et du logement, *Modalités de mise en œuvre du Droit au Logement Opposable (DALO) et gestion des expulsions locatives par les préfets*, n°NOR INTK1229203J