



# DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 10 ANS APRÈS : L'APPLIQUER, C'EST URGENT !

## Propositions pour améliorer la mise en œuvre du DALO

FÉVRIER 2017

Adoptée à l'unanimité le 5 mars 2007, la loi sur le Droit au logement opposable représente **une conquête législative et sociale majeure**. L'obligation de résultat introduite par ce droit a ainsi permis le relogement en 10 ans de plus de 122 000 ménages reconnus prioritaires DALO.

Ces avancées réelles ne doivent cependant pas masquer les **nombreuses insuffisances dans la mise en œuvre de ce droit fondamental** : manque d'information et d'accompagnement des requérants potentiels, pratiques restrictives des Commissions de médiation, insuffisance de l'offre mobilisée, manque de volonté politique dans certains territoires pour accueillir les ménages prioritaires, stigmatisation à leur égard, etc.

Alors que la crise du logement s'est amplifiée depuis 10 ans, le nombre de recours recule tandis que celui des ménages reconnus prioritaires et restant à reloger augmente pour atteindre le chiffre de 55 000 fin 2016, majoritairement en Île-de-France et en PACA. **Plus que jamais la mise en œuvre du DALO doit être érigée en priorité politique**, sauf à laisser croire que les lois ne servent qu'à certains, et que la crise du logement est inéluctable et ne peut être vaincue.

**Il est de la responsabilité de tous et toutes d'agir afin que ce droit soit appliqué**, de s'opposer aux discours défaitistes ou stigmatisant à l'égard des ménages prioritaires DALO, d'édifier une société où nul ne pourra être contraint de vivre à la rue ou dans des conditions de logement indignes et précaires, et où chaque citoyen pourra vivre dans un logement pérenne, décent et adapté à ses ressources.

## Faciliter l'accès au droit

### Constats

#### Un accès au droit entravé par le manque d'information et le défaut d'accompagnement

Engager un recours DALO représente des démarches administratives et juridiques qui peuvent s'avérer longues et complexes. Faute d'accès à l'information et d'accompagnement dédié sur la majorité des territoires, l'accès au droit reste un parcours du combattant, écartant de fait les ménages les plus en difficulté. En découle :

- Un faible nombre de recours au regard des ménages potentiellement éligibles,
- Un nombre important de recours amiables rejetés ou irrecevables,
- Un nombre de recours contentieux et indemnitaires faible au regard du non-respect de la loi par l'État.



## Propositions

- **Rendre obligatoire l'information par les acteurs publics 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.
- **Garantir aux personnes qui le souhaitent un soutien dans la mise en œuvre de ce droit :**
  - Pour remplir et déposer un dossier DALO,
  - Pour contester les décisions de la Commission si le refus semble injustifié,
  - Pour enjoindre l'État à les loger,
  - Et pour accompagner les ménages jusqu'au recours visant à les indemniser pour le préjudice subi du fait de l'absence de logement.
- **À cette fin, se doter des moyens humains requis et former les services publics** (*services sociaux, structures publiques d'accès aux droits, etc.*) afin de conseiller et d'accompagner les ménages dans la mise en œuvre du recours DALO, et financer à hauteur des besoins les associations qui remplissent cette mission de service public.

## Améliorer la reconnaissance au titre du DALO et garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire

### Constats

#### Un taux de reconnaissance par les Commissions de médiation (COMED) en baisse constante

Le taux moyen de reconnaissance du caractère prioritaire et urgent des recours examinés en Commission est en forte diminution (31 % en 2015, contre 45 % en 2008 !) et **les associations relèvent d'importantes inégalités de traitement entre les COMED**, qui rejettent un nombre croissant de recours DALO. La plupart des commissions ont mis en place leur propre doctrine et interprètent les critères d'éligibilité de manière arbitraire, parfois en violation de la loi. De surcroît, l'interprétation restrictive des notions d'urgence, de « bonne foi » et des démarches préalables constitue un blocage supplémentaire dans la reconnaissance de ce droit aux ménages.

#### Plusieurs exemples illustrent les dérives inacceptables de certaines COMED par rapport à la loi, de manière très inégale selon les territoires :

- > Le rejet des ménages « *en délai anormalement long de demande de logement social* », pour lesquels se joint souvent l'exigence de cumuler plusieurs critères, par exemple « *hébergé chez des tiers* » ou « *sur-occupation avec un enfant mineur* »,
- > Des personnes hébergées chez des tiers qui ne sont pas considérées comme « *dépourvues de logement* »,
- > Le rejet de personnes menacées d'expulsion à partir d'appréciations arbitraires (« *mauvaise foi* »), ou à des étapes très avancées de la procédure d'expulsion (*commandement de quitter les lieux, concours de la force publique*),
- > Le renvoi presque systématique vers les procédures de droit commun et la responsabilité du propriétaire pour les situations d'indécence et d'insalubrité,
- > L'exigence d'une ancienneté minimale de demande de logement social comme préalable à tout recours,
- > La réorientation injustifiée de recours DALO logement vers l'hébergement, au regard des ressources ou du parcours locatif antérieur de la personne.

Par ailleurs, **la délégation de l'instruction au secteur privé dans certains territoires** entraîne des dérives inquiétantes, et notamment : la réduction du temps consacré par dossier dans une logique de rentabilité ; l'instruction parfois à charge des demandeurs ; l'exigence de fournir des justificatifs excédant les pièces obligatoires ; le manque d'indépendance vis-à-vis des services de l'État.

## Des blocages persistants dans l'accès au DALO hébergement

**Les ménages engageant un recours DALO en vue de l'obtention d'un hébergement se voient confrontés à de nombreux freins :**

- L'exigence de démarches préalables est interprétée de manière très restrictive, et incohérente : nécessité d'avoir un dossier SIAO à jour, absence de prise en compte de l'appel du 115 comme démarche préalable (*alors que depuis la loi ALUR le 115 est rattaché au SIAO*),
- Pratiques illégales de certaines COMED rejetant des recours de ménages en raison de l'irrégularité de leur séjour.

## Propositions

### ► Faire respecter par les COMED les principes initiaux qui ont présidé à leur mise en place :

- Faire publier par le Ministère du Logement une « charte » engageant les membres des COMED à :
  - > Connaître et appliquer le « Guide des bonnes pratiques », afin de réduire les différences d'appréciation, d'améliorer les décisions prises et de prévenir les rejets arbitraires,
  - > Apprécier l'éligibilité des recours au regard du droit et non en fonction des circonstances locales et des logements ou structures d'hébergement disponibles sur le territoire,
- Instaurer une formation systématique pour les membres des COMED, rappelant l'esprit et la philosophie de la loi, la législation, la réglementation, et la jurisprudence.

### ► Donner les moyens d'une instruction approfondie, de qualité, et impartiale au regard du droit :

- Garantir l'indépendance des services instructeurs des COMED, et éviter les dérives vers une privatisation de cette instruction,
- Assurer la qualité de l'instruction et de la prise de décision par la COMED :
  - > Développer les moyens humains et financiers,
  - > Permettre un examen en séance dans des conditions satisfaisantes (*si besoin en augmentant les séances*),
  - > Veiller au respect des droits des demandeurs en leur permettant un libre accès à tous les éléments concernant leur dossier, ainsi qu'un droit de rectification.

# Mobiliser tous les moyens visant au relogement des ménages prioritaires DALO

## Constats

### Des relogements de ménages prioritaires DALO insuffisants au regard des besoins

Dans les zones les plus tendues, l'absence de proposition de logement dans les délais prévus par la loi reste l'une des principales entraves à la mise en œuvre effective de ce droit. Cette situation inacceptable reflète à la fois la faiblesse de l'offre de logements aux loyers accessibles mais aussi et surtout un manque de volonté politique et un non-respect de la loi.

Relèvent de ce constat :

- Le détournement de l'utilisation du contingent préfectoral dans certains territoires,
- Les refus d'attribution de certains bailleurs pour des motifs injustifiés (« *ressources insuffisantes* », « *mixité sociale* »),
- Les stratégies d'évitement de certains maires pour le relogement de ménages prioritaires sur leur commune,
- Une stigmatisation des ménages les plus modestes,
- Une proportion toujours plus importante de ménages considérés comme n'étant plus à reloger, alors que les intéressés ne sont pas informés et restent en attente d'un relogement,
- L'absence de relogement des ménages reconnus prioritaires DALO depuis plusieurs années, dits « historiques », et n'ayant reçu aucune proposition malgré la mise en place de mesures AVDL,
- Le non-respect croissant 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 solution de relogement (*en cas*

de recours DALO logement) ou d'hébergement (en cas de recours DALO hébergement). La respecter mettrait fin à la situation paradoxale que nous connaissons aujourd'hui, où l'État procède à l'expulsion de ménages qu'il a pour obligation de reloger.

10 ans  
loi  
DALO

Il est donc nécessaire de tout mettre en œuvre pour le relogement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, comme le prévoit notamment la loi.

**Si l'hébergement doit rester l'exception, être transitoire et avoir pour finalité l'accès au logement - sans constituer pour autant un passage obligé pour les personnes dans l'accès à celui-ci, l'accès à l'hébergement est un droit fondamental qui appelle des réponses fortes.** En effet, l'engorgement du système entraîne plusieurs dérives :

- Le maintien dans des structures d'hébergement de ménages qui ne peuvent accéder au logement faute d'offre disponible et/ou accessible,
- L'absence de réponse et de proposition d'offre digne et pérenne même pour les personnes en grande fragilité qui nécessitent un accompagnement renforcé et de qualité,
- Des expulsions de structures d'hébergement au mépris du droit.

## Propositions

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

- Achever l'identification du contingent préfectoral et s'assurer que ce dernier soit exclusivement mobilisé pour le relogement des ménages prioritaires,
- Supprimer la délégation du contingent préfectoral aux communes carencées ou qui ne remplissent pas leurs obligations de relogement des ménages prioritaires au titre du DALO, puis à l'ensemble des communes, comme le prévoit la loi,
- Donner instruction aux préfets de mobiliser tous les moyens autorisés par la loi :
  - >appliquer la réquisition avec attributaire, et l'attribution d'office, lorsque leur contingent ne suffit pas à reloger des personnes au titre du DALO,
  - >utiliser pleinement leur prérogative d'attribution d'office d'un logement auprès d'un bailleur en cas de refus illégitime des CAL,
  - >appliquer leur pouvoir de sanction pécuniaire à l'encontre des bailleurs en cas de non-respect des règles,
  - >se faire représenter dans les commissions d'attribution des bailleurs.
- Enjoindre aux préfets, lorsqu'une commune n'a pas atteint le pourcentage de logements sociaux prévus par la loi :
  - >de se substituer aux maires en accordant les permis de construire,
  - >de proposer des logements privés conventionnés correspondant aux besoins et capacités des ménages.
- Renforcer la portée de la circulaire du 26 octobre 2012 visant à ne pas expulser les ménages prioritaires DALO sans proposition de logement., en inscrivant son principe dans la loi.

### ➤ Mobiliser l'ensemble des réservataires :

- Mettre en œuvre l'obligation légale de consacrer a minima 25 % des attributions du contingent des collectivités locales, d'Action Logement et des logements non réservés des bailleurs au bénéfice des ménages prioritaires, et en premier lieu des ménages reconnus au titre du DALO.

### ➤ Développer une offre de logements accessibles qui corresponde aux besoins des ménages :

- Construire massivement des logements sociaux à loyers abordables (*PLUS* et *PLAI*) qui correspondent aux plafonds APL, en augmentant les financements publics dédiés et en facilitant l'accès à un foncier public et privé abordable,
- Lutter contre les ségrégations territoriales en développant l'offre locative sociale dans les communes carencées,
- Encadrer à la baisse le niveau des loyers dans le parc privé en régulant les marchés dans les zones tendues,
- Remettre à plat les dispositifs de défiscalisation liés à l'investissement locatif privé, et leurs contreparties sociales,
- Mobiliser largement le parc privé :
  - >Assurer un suivi des logements assujettis à la taxe sur les logements vacants, et le cas échéant, recourir à la réquisition comme le prévoit la législation,

- > Redéployer le conventionnement très social des logements privés via l'ANAH, qui a drastiquement baissé ces dernières années,
- > Développer les solutions d'intermédiation locative (*en priorité sous forme de mandat de gestion*).

➤ **Organiser dans chaque département une conférence annuelle sur le DALO afin de :**

- Faire le point sur l'effectivité de l'accès au droit dans le département,
- Analyser le profil des demandeurs ayant fait l'objet d'une décision favorable de la commission de médiation,
- Examiner et améliorer les moyens qui permettraient de traiter les situations en amont de la procédure DALO (*attribution des logements sociaux, fonctionnement des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne ou de prévention des expulsions...*),
- En tirer les conséquences en termes de programmation de l'offre de logements sociaux, d'hébergement, de logement de transition et d'accompagnement.

➤ **Rendre effectif le volet hébergement du DALO :**

- Développer l'offre d'hébergement stable au regard des besoins par tous les moyens disponibles (*mobilisation et réquisition du parc privé, transformation des bureaux*),
- Proposer, tel que prévu par la loi, un hébergement adapté et stable à chaque personne quelle que soit sa situation administrative et en privilégiant, lorsque les conditions sont réunies, les logements de transition et logements foyers.

## **Pour une politique du logement à la hauteur de l'ambition première de la loi DALO**

**La loi DALO avait pour ambition première d'enclencher une réforme profonde de la politique du logement. En rendant visibles les besoins, la loi devait inciter les acteurs à développer une offre de logements suffisante, accessible et mieux répartie sur les territoires. Faute de volonté politique, cette ambition est restée lettre morte.**

**À l'occasion des 10 ans de la loi DALO et de la campagne présidentielle, les associations réclament une autre politique du logement, qui se fixe pour objectif de permettre à chacun d'accéder à un logement décent en fonction de ses besoins et de ses capacités. Cette politique nécessite la mobilisation de moyens budgétaires pluriannuels et doit être déclinée sur les territoires en lien avec les collectivités locales.**

### **Sources :**

- *Droit au logement opposable, 7 ans après : l'appliquer c'est possible*, DAL, FAP, Secours Catholique, février 2014
- *Les processus d'appropriation et de mobilisation du DALO, enquête qualitative auprès des requérants*, Secours catholique, FAP, janvier 2016
- *La mise en œuvre du droit au logement opposable à l'épreuve des représentations et des préjugés*, Crédoc / Fors recherche sociale, avril 2015
- *L'effectivité du Droit au Logement Opposable – mission d'évaluation dans 14 départements*, rapport du HCLPD et du Comité de suivi DALO, décembre 2016

# Liste des signataires

ADAGES-Pôle Social (34)  
Advocacy France  
Armée du Salut  
Association Réunionnaise d'Éducation Populaire (AREP, 97)  
Association des Familles Victimes du Saturnisme (AFVS)  
Association pour le logement des jeunes (ALJ, 93)  
Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens (ANGVC)  
Atelier Populaire d'Urbanisme- Fives (APU Fives, Lille)  
Atelier Populaire d'Urbanisme- Moulins (APU Moulins, Lille)  
Atelier Populaire d'Urbanisme- Vieux Lille (APU Vieux Lille, Lille)  
Association DALO  
Association ESSOR (92)  
Association THALIE (94)  
Association Trait d'Union (ATU, 34)  
Association Villeurbannaise pour le Droit au Logement (AVDL, Villeurbanne)  
ATD Quart Monde  
Centre d'Action Sociale Protestant (CASP, Paris)  
Confédération Générale du Logement-Union Parisienne (CGL 75)  
Collectif Hébergement Varois Moissons Nouvelles (CHV 83)  
Collectif Dessine-Moi un Logement (Limoges)  
Comité Actions Logement (CAL, Paris)  
Conseil National des Associations Familiales Laïques (CNAFAL)  
Confédération Syndicale des Familles 31 (CSF 31)  
Confédération Syndicale des Familles 56 (CSF 56)  
DAL  
Emmaüs France  
Emmaüs Solidarité  
Étape Solidarité (66)  
Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)  
Fédération des Acteurs de la Solidarité  
Fédération Solidaires pour l'Habitat (SOLIHA)  
Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT)  
Fondation Abbé Pierre  
France Terre d'Asile  
Fédération Habitat et Humanisme  
Le CANA (Marseille)  
La Canopée (92)  
La Clède (Alès)  
La Mandragore (78)  
Les petits frères des Pauvres  
Ligue des droits de l'homme (LDH)  
Nouvelles Voies  
OPPELLIA – « Les Buissonnets » (Bures sur Yvette)  
Secours Catholique – Caritas France  
Solidarités Nouvelles pour le Logement  
Solidarité Logement dans la Boucle (78)  
Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (UNCLLAJ)  
Interlogement 93  
Sauvegarde de Seine-Saint-Denis (93)  
Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)  
Union régionale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes Île-de-France (URCLLAJ IDF)