

Le Droit au logement opposable : avancées, interrogations et perspectives

- Une loi ambitieuse... aux effets encore limités et incertains.
- Une loi protectrice... dont l'application traduit parfois une conception restrictive du droit.
- Une loi vertueuse... quand l'accès au logement des personnes en difficulté est favorisé.

Adoptée le 5 mars 2007, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) est mise en oeuvre depuis le début de l'année 2008. En ouvrant de nouveaux droits aux personnes en difficulté pour accéder à un logement ou à un hébergement, la loi Dalo constitue une avancée majeure qui vient prolonger sur le terrain juridique les mesures adoptées depuis une quinzaine d'années.

Elle s'inscrit en effet dans le sillage de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées qui a émergé à la fin des années 1980 et s'est fortement développée au cours de la décennie qui a suivi. La loi Besson du 31 mai 1990 « visant à mettre en œuvre le droit au logement » puis la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ont contribué à édifier un socle législatif et à créer des dispositifs spécifiques ayant vocation à aider les ménages pauvres et précaires à se maintenir ou à accéder à un logement. C'est avec l'idée de fabriquer un « filet de sécurité » et d'opposer un « dernier rempart contre l'exclusion du logement », qu'ont été créés des Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD) et mis en place les Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Quelques années plus tard, la loi de décentralisation d'août 2004, sans remettre frontalement en cause ces dispositifs, en a toutefois redistribué les compétences. Les Départements se sont vus confier l'entière responsabilité des FSL et les intercommunalités qui le souhaitent peuvent désormais gérer les crédits qui permettent de développer une offre d'hébergement ou de logement pour les publics les plus fragiles. De son côté, l'État assure toujours avec les Conseils généraux le co-pilotage des plans départementaux, mais sans les capacités d'intervention qui étaient les siennes jusqu'alors.

La loi Dalo modifie radicalement le cadre de la mise en œuvre du droit au logement. **À l'obligation de moyens** faite aux collectivités publiques par les lois adoptées au cours des années 1990 (élaborer un plan d'action en faveur du logement des personnes défavorisées, créer un Fonds de solidarité pour le logement), **elle substitue une obligation de résultat : donner un toit à ceux qui n'en ont pas**. Un apport majeur de la loi Dalo consiste notamment à introduire des voies de recours amiable devant les commissions de médiation installées dans chaque département puis, le cas échéant, de recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

La loi a désigné six catégories de publics qui peuvent déposer des recours devant les commissions de médiation depuis le début de

l'année 2008. Cinq d'entre elles, qui concernent des personnes en situation particulièrement difficile¹, peuvent déposer des recours contentieux devant les tribunaux administratifs depuis le 1^{er} décembre 2008. La dernière catégorie, constituée des demandeurs de logements sociaux qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande à l'expiration d'un « délai anormalement long² », devra attendre le premier janvier 2012 avant de pouvoir exercer un tel recours³.

L'État est très clairement désigné pour être le garant de ce droit⁴, sachant qu'en cas de non respect de ses obligations, le tribunal administratif pourra assortir son injonction d'une astreinte au profit du Fonds d'aménagement urbain dont le but est de mener des actions immobilières et foncières en faveur du logement social (ce qui, il faut le signaler, conduirait l'État à abonder un tel fonds... d'État !).

Un temps d'installation et de maturation est évidemment nécessaire pour que le dispositif monte en régime et puisse répondre pleinement aux ambitions de la loi. Mais d'ores et déjà, nombreux sont les débats parfois passionnés et les divergences de lecture qui accompagnent l'installation de ce nouveau droit. Certains considèrent que des acteurs sociaux sont trop frileux, qu'ils n'informent pas et n'accompagnent pas suffisamment les personnes ciblées par la loi dans leurs démarches juridiques. D'autres craignent que cette nouvelle disposition juridique vienne « bousculer » les circuits habituels qui leur permettent de trouver des

¹ Il s'agit des personnes :

- dépourvues de logement (personnes vivant à la rue, hébergées chez des tiers, en campings) ;
- menacées d'expulsion sans relogement ;
- hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement ou logées temporairement dans un logement de transition ;
- logées dans des locaux impropres à l'habitation (caves, sous-sol, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur) ou présentant le caractère d'une habitation insalubre ou dangereuse ;
- qui ont au moins un enfant mineur ou présentent un handicap ou ont au moins une personne handicapée à charge et qui sont logées dans une habitation manifestement suroccupée ou dans un logement indécent.

² Celui-ci est fixé par arrêté préfectoral en fonction des capacités d'accueil du parc Hlm, il peut aller de quelques mois à plusieurs années.

³ Les personnes qui relèvent de cette catégorie peuvent d'ores et déjà déposer un recours amiable devant les commissions de médiation car c'était déjà le cas avec la loi de 1998 qui avait instauré de telles commissions (mais elles ne formulaient que des avis). Mais elles devront attendre 2012 pour déposer des recours contentieux.

⁴ Notons que l'absence de responsabilisation directe des collectivités locales pose question dans la mesure où, d'une part, elles attribuent des logements sociaux et, d'autre part, ce sont elles qui délivrent les permis de construire et détiennent la compétence en matière d'urbanisme.

réponses pour les personnes en difficulté de logement. Certains encore y voient un levier pour améliorer la connaissance des besoins en logement et pointer les défaillances des dispositifs existants, voire pour remettre dans le bon sens la politique du logement dans son ensemble. D'autres considèrent qu'une telle lecture est excessive et qu'il serait plus pertinent de limiter le droit au logement à sa fonction première de droit de recours. À ces interrogations s'ajoutent celles des juristes qui – réfléchissant sur la notion d'opposabilité du droit au logement – lui préfèrent celle de « justiciabilité » dans la mesure où l'intéressé ne retrouvera pas nécessairement un logement au terme de la procédure en justice qu'il aura engagée. En effet, « l'abstention prolongée de l'État de trouver un logement pour le demandeur n'a d'autre effet que d'obliger la puissance publique à s'acquitter d'une astreinte dont le produit reviendra non pas au requérant mal logé mais à un fonds d'aménagement urbain⁵ » qui contribuera au financement de la production de logements sociaux.

Bref, au-delà de la surprise que constitue le nombre relativement faible de sollicitations au regard des estimations élaborées au moment de la discussion de la loi Dalo, sa mise en œuvre suscite des interrogations qui relèvent en fait de deux registres différents. Une première série de questions renvoie directement au cadre d'intervention que la loi a institué et à ses orientations générales. Si un certain nombre de débats a été tranché au moment de l'élaboration de la loi⁶, son application renforce les doutes qui s'étaient alors exprimés, et en suscite de nouveaux. Certains portent sur la capacité de l'État à être le garant du droit au logement, alors que les outils et moyens d'intervention pour le rendre effectif sont dans les mains des collectivités locales. D'autres concernent les effets de la mobilisation du seul contingent préfectoral sur le renforcement de la spécialisation sociale d'un parc Hlm très inégalement réparti entre les communes et les quartiers des villes.

⁵ « Le Droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive », Nicolas Bernard, Professeur aux Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, in *Revue de Droit Public*, N°3-2008.

⁶ Parmi les débats qui ont été tranchés par la loi, notons le choix de faire de l'État le garant du droit au logement et l'affirmation de ce droit alors que les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas nécessairement remplies, ce qui a conduit à repousser à 2012 la possibilité d'exercer un recours contentieux pour les demandeurs de logements sociaux qui n'obtiennent pas de réponse au terme d'un délai anormalement long. Le temps qui nous sépare de 2012 est considéré comme devant laisser le temps aux responsables politiques de produire les logements sociaux nécessaires pour satisfaire la demande.

La seconde série d'interrogations relatives à la loi Dalo appartient au registre de sa mise en œuvre et concerne le risque de dénaturation du Droit au logement opposable qui surviendrait si le fonctionnement des commissions de médiation devait conduire à renforcer localement la sélectivité des règles instituées par la loi, à filtrer les demandeurs de recours et à finalement sélectionner les demandes en fonction des capacités de réponse. En pointant ces pratiques, il ne s'agit pas de mettre en doute la bonne volonté de ceux qui siègent dans les commissions de médiation, mais d'attirer l'attention sur les dérives qui peuvent insidieusement s'installer, parfois au nom de l'efficacité ou de la cohérence de l'action en faveur des publics les plus fragiles. De telles pratiques, si elles se développaient, iraient à l'encontre de la perspective tracée par la loi. Une perspective destinée à mettre en place - à l'horizon de 2012 - un dispositif de recours contentieux à vocation universelle qui ne serait pas seulement ouvert aux personnes en situation particulièrement difficile (celles qui relèvent des cinq premières catégories prioritaires fixées par la loi) mais à tout demandeur de logement social qui n'obtiendrait pas un logement dans un délai considéré comme normal.

Dans un contexte de crise du logement qui s'aggrave et touche un nombre croissant de ménages et de territoires, la loi Dalo constitue une avancée juridique incontestable pour toutes les personnes en situation de fragilité par rapport au logement qui ne trouvent pas de réponse adaptée à leurs besoins. Mais cette avancée majeure ne doit pas pour autant masquer les interrogations fondamentales qu'elle soulève, qui tiennent, comme nous l'avons suggéré, tant à son cadrage initial qu'à la manière dont elle est aujourd'hui en train d'être mise en œuvre. **Les conclusions que l'on dégage après une année d'application de la loi sont donc ambivalentes.** Elles mettent en évidence les acquis fondamentaux de la loi mais pointent les limites des dispositifs institués par le législateur ; elles soulignent la volonté d'apporter des protections légales aux demandeurs de logement, mais s'inquiètent de l'application du droit au logement dans un contexte où la politique du logement ne contribue pas à le rendre effectif. C'est de cette ambivalence que tente de rendre compte ce chapitre, non pour s'en satisfaire, mais pour appeler tous ceux qui adhèrent au principe du Droit au logement opposable à créer les conditions de sa mise en œuvre. Les trois parties de ce chapitre - qui s'appuie sur l'analyse de la mise en œuvre du droit au logement dans une dizaine de départements - évoquent les tensions que fait surgir l'application de la loi et indiquent des voies de progrès.

La loi relative au Droit au logement opposable est incontestablement une loi ambitieuse qui est censée favoriser l'accès au logement locatif de plusieurs centaines de milliers de demandeurs... Mais ses effets apparaissent encore incertains, tant par le nombre de personnes concernées que par les solutions qui leur sont proposées pouvant mettre en cause la mixité sociale.

C'est **une loi protectrice** puisqu'elle confère des droits nouveaux aux demandeurs de logement qui, pour trouver une solution, ne pouvaient compter jusqu'à maintenant que sur l'efficacité des dispositifs en faveur du logement des défavorisés mis en place dans les années 1990... Mais son application traduit parfois une conception restrictive du droit.

C'est enfin **une loi qui peut être vertueuse si elle contribue à rendre l'action en faveur des personnes en difficulté plus cohérente** et si elle conduit à réorienter la politique du logement pour mieux répondre à la demande sociale de logement. Cette vision optimiste des effets potentiels de la loi doit cependant être nuancée quand on constate que le projet de loi de mobilisation pour le logement (la première loi concernant le logement débattue au Parlement après la loi Dalo) ne prend absolument pas en compte la nécessité de développer une offre locative sociale et de mieux la répartir spatialement. Elle ne prend pas plus en compte les réflexions du « Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées⁷ », ni les propositions du « rapport Pinte » lequel traite pourtant de l'hébergement et de l'accès au logement⁸. **Où est la cohérence de l'action publique quand ces propositions, qui s'inscrivent dans la logique de la loi sur le Droit au logement opposable, sont ignorées par la loi de mobilisation pour le logement dont la discussion a démarré à l'automne 2008 au Parlement ?**

⁷ Constitué à l'hiver 2007-2008, le Collectif des associations unies qui rassemble une trentaine d'associations s'est réuni le 21 février 2008 pour une « Nuit Solidaire pour le Logement », place de la République à Paris. En 2008, le Collectif associatif a été reçu à plusieurs reprises par le Premier ministre, la ministre du Logement et M.Pinte dans le cadre de la mise en œuvre du Chantier national prioritaire. Il a élaboré un « baromètre » pour suivre la mise en place des 13 engagements et 100 propositions considérés par le Collectif comme prioritaires et urgents.

⁸ Au début de l'année 2008, le Premier ministre a confié à Etienne Pinte, député des Yvelines, une mission concernant l'hébergement et l'accès au logement pour élaborer des propositions en lien avec le Collectif des associations unies.

Une loi ambitieuse... aux effets encore limités et incertains

La loi Dalo est assurément ambitieuse puisqu'elle concerne potentiellement un grand nombre de ménages et qu'elle couvre un large spectre de personnes en difficulté de logement. Mais après un an d'application, force est de constater qu'elle n'a trouvé qu'un faible écho auprès des personnes mal logées ou privées de logement et que d'importantes disparités apparaissent entre les départements. Ces disparités territoriales tiennent sans doute à l'inégale pression de la demande de logement selon les territoires. Mais elles peuvent aussi résulter d'une insuffisante mobilisation des acteurs locaux que la loi ignore, alors que leur concours est pourtant indispensable pour créer les conditions de mise en œuvre du droit au logement. C'est ainsi que la loi Dalo affirme le rôle de garant de l'État sur lequel pèse l'obligation de résultat, dans une période où l'on assiste à une montée en responsabilité des collectivités locales. Elles détiennent en effet des pouvoirs majeurs en matière d'urbanisme et de financement du logement social (notamment quand elles sont délégataires des aides à la pierre). En les maintenant hors du processus de mise en œuvre du Droit au logement opposable, la loi n'irait-elle pas à contre-courant des évolutions récentes ?

À cette interrogation s'en ajoute une autre concernant la nature des réponses apportées aux personnes, dont la demande est reconnue prioritaire par les commissions de médiation. Les services de l'État disposent pour cela du contingent préfectoral qui représente normalement 25 % du parc locatif social. Mais il est aussi mal réparti que l'est le logement social et sa mobilisation risque d'accentuer la spécialisation sociale des quartiers et des communes où il est concentré.

Par les questions qu'elle soulève, la mise en œuvre de la loi sur le Droit au logement opposable vient en quelque sorte interroger le cadre d'intervention et les modes opératoires que le législateur a élaborés. Elle souligne également la nécessité de progresser sur trois points au moins : améliorer l'information et l'accompagnement des personnes en octroyant les moyens suffisants aux acteurs sociaux (services publics, associations...) ; mieux associer les collectivités locales à la mise en œuvre du droit au logement dont elles doivent assumer elles aussi la responsabilité ; ne pas faire porter sur le seul contingent préfectoral la charge du relogement des ménages prioritaires.

Un déficit d'information et de mobilisation

La première interrogation qui surgit au vu de l'analyse des demandes adressées aux commissions de médiation, dix mois après leur installation, concerne la relative faiblesse du nombre de dossiers de recours déposés. À la fin du mois d'octobre 2008, après dix mois de mise en œuvre effective de la loi, quelque 50 000 dossiers avaient été déposés auprès des commissions de médiation, et l'on estime qu'il devrait y en avoir entre 80 000 et 100 000 au cours de la première année d'application (parmi ceux-ci, plus de 9 sur 10 concernent une demande de logement). Certes, ce résultat peut sembler relativement faible au regard des estimations faites au moment de l'élaboration de la loi qui évaluaient entre 500 000 et 600 000 le nombre de ménages potentiellement concernés⁹. Mais on peut aussi considérer qu'il est significatif pour une première année d'application de la loi¹⁰.

Nombre de dossiers déposés au 31 août 2008

Dossiers concernant	Logement	Hébergement	Total
Nombre	47 183	3 698	50 881
%	93 %	7 %	100 %

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

La relative faiblesse du nombre de recours effectués auprès des commissions de médiation conduit à s'interroger sur l'ambition d'une loi qui visait une cible relativement large de personnes en difficulté de logement : celles appartenant à cinq catégories de publics prioritaires sans compter tous les demandeurs de logement social qui n'ont pas de réponse au terme de délais anormalement longs. À quoi peut-on attribuer ce constat ? Au temps nécessaire à la montée en régime du dispositif, à la faiblesse de l'information ou à l'inégale mobilisation des personnes et structures en contact avec des personnes relevant des catégories de la loi Dalo ?

Même dans des départements où le marché du logement est peu tendu, la question de l'accès à ce nouveau droit est posée. Or, à l'évidence,

⁹ Ces estimations réalisées par les services du ministère en charge du Logement (500 000) ou par l'Union sociale pour l'habitat (600 000) concernent uniquement les demandes relevant des cinq catégories de ménages prioritaires.

¹⁰ 100 000 dossiers déposés devant les commissions de médiation en 2008 (tous ne sont pas reconnus prioritaires et urgents) représenteraient près d'un quart des attributions de logements sociaux (et si les 40 000 demandes reconnues prioritaires et urgentes donnaient lieu à un logement, elles représenteraient environ un dixième des attributions).

l'information diffusée en direction des personnes potentiellement concernées reste à ce jour insuffisante. Une brochure du Ministère a bien été produite, mais elle est diffusée de façon relativement restrictive (sur Internet, dans des Agences départementales d'information sur le logement et quelques administrations) et au total l'information gouvernementale sur le Droit au logement opposable s'est révélée à l'évidence bien plus restreinte que celle sur « la maison à 15 euros par jour » ! Elle s'est le plus souvent limitée à l'envoi par les services de l'État de documents et de formulaires à quelques partenaires (CCAS, Conseils généraux, Adil) pour qu'ils en assurent la diffusion en direction des intéressés, mais tout cela de façon relativement discrète sans véritable stratégie de communication. Alors que ce nouveau droit s'adresse à des publics souvent fragilisés socialement, et parfois très éloignés des services publics et des technologies d'information électronique, les moyens développés en matière de communication devraient être à la fois plus importants et mieux adaptés. C'est d'ailleurs ce que rappelle le Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo qui estime que **« l'information des personnes en difficulté de logement ne peut pas reposer uniquement sur des outils d'information générale »**. Il conviendrait aussi de mobiliser davantage tous les relais d'information en contact avec ces personnes (travailleurs sociaux, services logement des collectivités locales, bailleurs sociaux, associations...).

De même, si les dossiers déposés à ce jour témoignent du fait que les villes-préfectures sont mieux loties en termes d'information ou d'organisation de la gestion des demandes (voire constituent dans certains départements le passage obligé pour le dépôt des recours), il est essentiel de tout mettre en œuvre pour s'assurer que l'information à destination des publics ciblés par la loi irriguera plus largement les territoires. Si les actions lancées par les préfets sont timides (bien que le législateur ait explicitement prévu l'organisation d'une information par l'État) et se limitent le plus souvent à solliciter les Adil, d'autres acteurs - collectivités locales ou associations - ont parfois pris le relais.

En Isère, par exemple, une commune de l'agglomération grenobloise prévoit de mettre en place des formations internes pour les personnels accueillants du CCAS afin qu'ils soient à leur tour en capacité d'informer les demandeurs de logement. Ainsi, des structures d'hébergement iséroises ont mis en place des séances d'information collectives pour leurs usagers. Le secteur associatif se mobilise également autour de l'information des publics : dans le département des Bouches-du-Rhône, la Fondation Abbé Pierre a lancé une campagne d'information par voie d'affichage en septembre 2008, campagne visant à promouvoir l'ouverture d'une permanence téléphonique et animée par une plate-forme en capacité de répondre aux questions relatives à la sai-

sine de la commission de médiation. Après un mois d'activité, la plateforme avait reçu 298 appels, qui ont donné lieu à 117 inscriptions pour des entretiens dans les permanences d'accueil. On note déjà de fortes disparités entre les permanences ; celle de Marseille étant bien plus sollicitée (67 inscrits) que d'autres (seulement une inscription à Arles), ce qui confirme le besoin de mieux faire connaître les permanences Dalo aux publics, associations et services sociaux.

Au-delà du déficit d'information, on peut s'interroger sur les hésitations ou les résistances de certains acteurs à faire remonter les demandes. Sur des territoires fortement marqués par la crise du logement, des intervenants sociaux hésitent parfois à inciter leurs interlocuteurs à remplir des dossiers considérant (peut-être à tort) qu'aucune solution de relogement n'est envisageable. Certaines associations se demandent si elles ne vont pas freiner leurs démarches de dépôt de dossiers après avoir constaté la faiblesse et le caractère contraint des relogements proposés, pour privilégier les solutions de relogement dans le cadre des accords passés de longue date avec les bailleurs sociaux. Dans un département comme celui du Nord – mais cela se vérifie aussi ailleurs – le Conseil général et les associations (notamment les CHRS) préfèrent continuer à faire fonctionner leur partenariat avec les bailleurs sociaux sur la base des dispositifs pré-existants. Il est également possible que certains ménages hébergés, pour accéder à un logement, préfèrent s'en remettre à leur structure et aux opportunités de logement qu'elles sont en mesure de leur offrir plutôt que de solliciter la commission de médiation et de se voir proposer une offre « à prendre ou à laisser » par le préfet. **Le fait qu'un refus interdise la possibilité d'un nouveau recours conduit aussi certains responsables de structures d'hébergement à adopter une position attentiste et à ne pas encourager les personnes accueillies à déposer de dossiers devant les commissions de médiation.**

À ces réticences des services sociaux et des associations en contact avec les personnes en difficulté de logement, s'ajoutent celles des organismes Hlm déjà soumis à la pression de la demande la plus sociale. S'ajoutent également celles des collectivités locales et de leurs services qui n'encouragent pas toujours l'expression de demandes de recours qui pourraient venir perturber les attributions de logements sociaux et mettre en péril des politiques de mixité qu'elles mènent parfois depuis de très nombreuses années (pour elles, la loi Dalo apparaît souvent comme « une nouvelle contrainte »). Dans les départements où le contexte immobilier et social est particulièrement tendu, comme par exemple dans l'Hérault - mais aussi en Seine-Saint-Denis et dans bien d'autres départements - la mise en œuvre du Droit au logement opposable apparaît relativement encadrée afin d'éviter

qu'elle ne génère une tension supplémentaire sur le parc social ou entre les acteurs. Bref, **toutes ces réticences mises bout à bout autorisent à parler d'une véritable « autocensure » qui vient freiner l'expression des demandes de recours et peut contribuer à la faiblesse du nombre de dossiers déposés à ce jour.** La mise en œuvre du Droit au logement opposable n'appelle donc pas seulement une meilleure information de ceux que la loi concerne, mais une action pour **lever les freins que génèrent les hésitations des acteurs impliqués par sa mise en œuvre.** C'est tout le sens de l'opération « Un toit, c'est un droit » qui vise à les sensibiliser pour aider les personnes concernées à exercer leur Droit au logement opposable.

Le « Bus Dalo » - Secours Catholique / Fondation Abbé Pierre

Partant du constat d'un manque d'information à destination des ménages potentiellement éligibles au Dalo, le Secours Catholique et la Fondation Abbé Pierre ont mis en place une équipe mobile chargée de promouvoir le Droit au logement opposable sur l'ensemble du territoire. Du 23 octobre au 5 décembre 2008, le « Bus Dalo » a fait étape dans neuf villes de France (Grenoble, Marseille, Montpellier, Lyon, Metz, Lille, Toulouse, Paris et Rennes) avec pour mission d'informer, sensibiliser et mobiliser les habitants et les personnes mal logées.

Cette opération a révélé des attentes importantes d'information du grand public mais surtout chez les personnes en demande de logements sociaux, en habitation insalubre ou en instance d'expulsion. Elle a permis de réunir environ 650 personnes (citoyens, associations, élus, services sociaux chargés du logement etc.) autour de tables-rondes et de conférences-débats, mais aussi de renseigner, orienter et proposer un suivi à 900 personnes en situation de déposer un recours Dalo.

L'opération est prolongée dans la durée par l'ouverture sur les territoires de permanences d'accueil, d'information et de suivi en direction des ménages mal logés et la mise en place de modules de formation à destination des acteurs sociaux. Un site Internet, *infodalo.fr*, a également été mis en service (formulaires Dalo, informations locales, informations spécifiques sur les recours contentieux, etc.)

Face aux disparités territoriales, des collectivités locales insuffisamment mobilisées

À l'interrogation sur le déficit d'information sur la loi Dalo, s'en ajoute une seconde qui concerne la disparité des sollicitations adressées aux commissions de médiation d'un département ou d'une région à l'autre. Au 31 octobre 2008, parmi les 50 900 recours déposés en France près des deux tiers l'avaient été en Ile-de-France (32 285 pour la région, 11 155

pour Paris) et environ 90 % étaient concentrés dans six régions (Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire). À l'inverse, certains départements n'avaient quasiment pas enregistré de recours à la fin du mois d'octobre 2008 : dans 15 d'entre eux, moins de 10 recours avaient été déposés. Et dans trois de ces départements, la commission de médiation n'avait pas eu à statuer, faute de dossiers à examiner¹¹. Les tensions sur le marché du logement sont évidemment différentes d'un département à l'autre, mais il est difficile d'imaginer qu'il n'y ait pas, dans certains départements même faiblement peuplés, de ménages privés de logement, hébergés par des tiers ou des structures collectives, ou en instance d'expulsion ; sans compter ceux qui vivent dans des logements insalubres. À l'évidence, les demandes adressées aux commissions de médiation ne reflètent sans doute ni la réalité du mal-logement ni le besoin de recours qu'il peut faire naître.

Nombre de dossiers déposés au 31 octobre 2008

Nombre de dossiers concernant	Logement		Hébergement		Total	
France entière	47 183	100	3 698	100	50 881	100
Ile-de-France	29 518		2 767		32 285	
<i>dont Paris</i>	<i>10 446</i>		<i>709</i>		<i>11 155</i>	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 206		39		4 245	
Rhône-Alpes	2 203		282		2 485	
Nord-Pas-de-Calais	1 716		67		1 783	
Languedoc-Roussillon	1 665		51		1 716	
Pays-de-Loire	1 651		147		1 798	
Total 6 régions	40 959	87	3 353	91	44 312	87

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

Faut-il voir dans la faiblesse du nombre de recours déposés dans certains départements un reflet des délais d'installation des commissions de médiation ou de leurs difficultés de fonctionnement ? De fait, d'importants retards ont été enregistrés dans certains départements en ce qui concerne l'installation des commissions (celle de Guyane par exemple ne s'était toujours pas réunie en mai 2008), l'adoption du règlement intérieur (aucun règlement arrêté en mai dans les Deux-Sèvres ou l'Ardèche) ou encore la désignation des

¹¹ A la fin du mois d'octobre 2008, on comptabilisait 1 recours dans l'Aveyron, 2 en Haute-Marne et dans la Creuse, 3 en Haute-Saône, 4 dans les Hautes-Alpes, 5 en Ariège et dans le Gers, 6 dans le Tarn, 7 dans le Lot, 8 dans le Jura, 9 dans les Vosges et l'Ardèche. Dans certains départements, aucun recours n'avait été déposé (Cantal, Deux-Sèvres et Meuse).

représentants (Pyrénées-Atlantiques¹²), alors que d'autres commissions ont une activité extrêmement soutenue (Paris, Rhône, Bouches-du-Rhône par exemple).

On peut considérer que la manière dont le Droit au logement opposable se mettra en œuvre variera selon les territoires en fonction du dynamisme des politiques menées ces dernières années pour accompagner et répondre aux difficultés des ménages défavorisés, mais aussi en fonction des tensions sur le marché du logement et de l'adéquation ou non de l'offre de logements aux besoins locaux. La mise en œuvre du Droit au logement opposable dans le Finistère est révélatrice de ces disparités. L'agglomération de Brest qui mène depuis longtemps une politique ambitieuse en faveur du logement des personnes défavorisées ne génère qu'un faible nombre de recours ; ceux-ci sont concentrés sur le sud du département, là où la prise en compte de cette population paraît grandement insuffisante. Il en est de même dans le département de l'Isère où les territoires qui ont organisé leur intervention dans le cadre des comités locaux de l'habitat traitent en quelque sorte en amont le problème de l'accès au logement des personnes en difficulté et ne provoquent pas de demandes de recours ; ils émanent principalement de l'agglomération grenobloise où il n'existe pas de démarche cohérente d'intervention.

Mais la contextualisation nécessaire de la mise en œuvre du Droit au logement ne peut expliquer à elle seule la faiblesse du nombre de sollicitations dans certains départements. Celle-ci doit d'autant plus nous interroger que cette première étape de mise en œuvre de la loi (janvier 2008 pour les recours devant les commissions de médiation, puis recours devant les tribunaux administratifs à partir du 1^{er} décembre 2008 pour les publics prioritaires) se situe dans la perspective de sa montée en régime en 2012, qui concernera alors tous les demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais de réponse anormalement longs.

Il apparaît finalement difficile de dissocier la mise en œuvre du Droit au logement opposable du contexte territorial dans lequel il s'applique et notamment des politiques qui y sont menées. Sur certains territoires, là où la crise du logement est limitée, et où les dispositifs de prévention ou ceux issus de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées fonctionnent, le recours aux commissions de

¹² En juin 2008, le président de la commission de médiation des Pyrénées-Atlantiques a renoncé à son poste : « La commission de médiation est incomplète. Je ne sais pour quelle raison, six mois après sa création, tous ses membres ne sont pas encore désignés. Or, si la commission n'est pas composée régulièrement, toutes les décisions qu'elle prend sont irrégulières et susceptibles de recours devant le tribunal administratif (...). Plusieurs départements sont dans cette situation » (Sud-Ouest du 13/06/2008).

médiation sera vraisemblablement limité à ceux qui sont évincés des dispositifs (l'enjeu est alors essentiellement celui de l'accès à l'information). Sur d'autres territoires où les tensions sont plus vives et les problèmes massifs (Paris par exemple), la loi n'est sans doute pas applicable en l'état, tant l'écart est grand entre le nombre de ménages en situation difficile et les possibilités de relogement. **Dans une telle situation, elle a une forte fonction révélatrice et on peut espérer qu'elle provoque un effet levier sur la mobilisation des contingents et d'une façon plus générale sur la politique du logement des personnes défavorisées.**

De même, la mise en œuvre du Droit au logement opposable ne peut faire l'impasse sur le rôle des collectivités locales et faire comme si l'État - qui a été très clairement désigné par la loi comme le garant du Droit au logement opposable - pouvait à lui seul en assurer la mise en œuvre. Certes, c'est sur lui que pèse l'obligation de résultat, mais ce sont les collectivités locales qui détiennent les leviers de l'action pour élargir l'offre de logements que ce soit en matière d'urbanisme (les communes), de mobilisation de l'offre foncière et de participation au financement du logement social ou encore de politique sociale du logement (les départements, à travers la responsabilité des FSL). Les limites du mode de fonctionnement actuel apparaissent quand les commissions de médiation désignent comme prioritaires des ménages qui présentent des fragilités, sans pouvoir s'assurer de la mobilisation des moyens des FSL (aides directes et accompagnement social) qui relèvent depuis 2005 de la responsabilité des Départements. Ce qui fait dire à certains responsables des services de l'État que « *c'est une vraie difficulté que le chef de file de l'action sociale ne soit pas partie prenante*¹³ ».

La loi de mars 2007 a bien prévu de déléguer la responsabilité du Droit au logement opposable aux établissements publics de coopération intercommunale qui en feraient la demande dans le cadre d'une expérimentation de six ans¹⁴. Mais on peut douter de l'empressement de ces structures à s'en saisir dans un contexte d'incertitude concernant tant le financement du logement social que la répartition des compétences en matière d'habitat. Certes, le législateur a permis au délégataire du Dalo de mobiliser des moyens élargis (aides sociales, lutte contre l'insalubrité et le saturnisme, contingent préfectoral), mais c'est alors sur lui que repose la responsabilité d'organiser la coopération entre l'ensemble des acteurs politiques (l'État, les communes concernées et le Département). Ce qui revient à souligner que cette coopération est

¹³ Propos d'un responsable de la DDE du Finistère.

¹⁴ Ces collectivités doivent au préalable être délégataires de la compétence des aides à la pierre et avoir pour cela répondu à un certain nombre d'obligations concernant notamment la qualité et le contenu de leurs programmes locaux de l'habitat.

indispensable quand c'est une structure intercommunale qui devient garante du Droit au logement opposable (ne le serait-elle pas quand c'est l'État ?) et à faire l'hypothèse qu'elle y parviendra mieux que l'État. Bref, la répartition des compétences en matière de logement fait apparaître **le fossé**, qui risque d'ailleurs de s'élargir, **entre un État exigeant sur lequel pèse l'obligation de résultat mais sans moyens réels pour la mettre en œuvre, et des acteurs de première ligne (collectivités locales, organismes Hlm) disposant des outils d'intervention mais sur lesquels ne pèse aucune menace de sanction.**

Le recours exclusif au contingent préfectoral pourrait mettre en péril la mixité sociale

La mise en œuvre du Droit au logement est fondée sur la mobilisation du contingent préfectoral destiné aux personnes défavorisées (soit théoriquement 25 % des réservations du parc de logement social et une part relativement restreinte du parc privé conventionné¹⁵).

Ce choix réduit sensiblement l'impact de la loi dans la mesure où ce parc est limité quantitativement et témoigne d'une faible rotation qui fait craindre que l'offre de logements à « mettre en face » de ce nouveau droit soit en-deçà des situations d'exclusion concernées¹⁶. **L'écart entre le nombre de ménages potentiellement prioritaires (environ 600 000)¹⁷ et les capacités d'accueil du parc Hlm sur le contingent préfectoral (60 000 logements maximum par an) doit être questionné.** Le risque éventuel serait que, faute d'une offre suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins identifiés, des demandeurs de logement appartenant aux catégories prioritaires définies par la loi soient orientés vers des formules d'hébergement ou d'habitat temporaire, ou encore que l'opposabilité du droit au logement se traduise par un simple remaniement de l'ordre des prioritaires dans les listes d'attente.

Certes, le niveau actuel des sollicitations laisse des marges conséquentes pour accueillir les ménages dont la demande a été jugée prio-

¹⁵ Il s'agit des logements faisant l'objet d'une convention sociale ou très sociale conclue entre l'Anah et des propriétaires privés. On peut estimer que ces logements constituent un stock inférieur à 100 000 unités (en estimant que les 10 000 logements conventionnés par an demeurent une dizaine d'années sous ce régime).

¹⁶ Sans parler du fait que certains préfets ne maîtrisent aujourd'hui qu'une faible part de leur contingent, la gestion d'une partie de celui-ci étant ou pouvant être déléguée aux communes ou aux Établissements publics de coopération intercommunale.

¹⁷ Cette estimation renvoie à une déclinaison statistique des cinq catégories de publics prioritaires à partir des données connues sur le mal-logement en France. Elle ne signifie pas pour autant que tous ces ménages potentiellement concernés auront besoin, auront la possibilité ou décideront de faire valoir leur droit.

ritaire. Mais cette appréciation globale doit être nuancée car la concentration des demandes de recours sur les villes-centre des départements ne permet pas de mobiliser l'ensemble du contingent pour y répondre. C'est ainsi que plus de 90 % des recours déposés dans l'Isère auprès de la commission de médiation concernent l'agglomération grenobloise alors que celle-ci ne dispose que de 35 % du contingent préfectoral et que le taux de mobilité y est plus faible que dans le reste du département¹⁸. **Il se pourrait donc que le contingent soit rapidement saturé dans les départements où les recours sont les plus nombreux.** Sans compter qu'il a aussi d'autres usages et qu'il est parfois déjà fortement mobilisé dans le cadre des plans départementaux et des accords collectifs passés entre l'État et les organismes Hlm. Tel est le cas, notamment dans le Rhône, où l'existence d'une multitude de dispositifs d'instruction des demandes émanant de personnes en difficulté et d'un service interadministratif contribuaient à solliciter fortement la ressource du contingent préfectoral avant la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

Le recours au contingent préfectoral fait également craindre un risque d'accentuation de la spécialisation sociale du parc Hlm et un renforcement de la ségrégation territoriale (cf. chapitre 2). De fait, les ménages en difficulté concernés par la loi risquent d'être orientés vers les segments du parc social (qui par défaut restent vides) les plus accessibles financièrement, mais aussi souvent les plus dépréciés : la mise en œuvre de la loi irait alors à l'encontre des politiques visant à favoriser la mixité sociale, et provoquerait une accélération du processus de paupérisation du parc Hlm. Au risque de décourager les élus locaux et les responsables des organismes Hlm, et d'invalider les actions qu'ils mènent depuis tant d'années pour préserver la qualité de la vie sociale dans les quartiers sensibles.

Ces inquiétudes plaident pour tenter d'augmenter le nombre des logements mobilisables au titre de l'application de la loi « Dalo ». L'implication des contingents des collectivités locales, du 1 % et des bailleurs sociaux¹⁹, voire la mobilisation d'une offre plus importante de logements locatifs privés, est nécessaire pour que ce nouveau droit puisse s'appliquer tout en maintenant les objectifs majeurs de diversité et de mixité sociale par l'habitat. D'autant que, même dans l'hypothèse d'un

¹⁸ Il y aurait environ 500 logements disponibles pour répondre à un peu plus de 200 demandes prioritaires et urgentes en 2008. Cette estimation résulte de la prise en compte du contingent (25 % des 28 000 logements sociaux sur le territoire de l'agglomération grenobloise) et du taux de mobilité (7 % par an dans la période récente) : $28\,000 \times 0,25 \times 0,07 = 490$.

¹⁹ Il est prévu que le 1 % Logement participe à la mise en œuvre de la loi Dalo (projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions débattu au Sénat en octobre 2008).

élargissement des contingents mobilisables, la loi Dalo risque de se heurter sur certains territoires à l'insuffisance du nombre de logements à bas loyers. De fait, la moindre mobilité au sein du parc Hlm, la baisse de construction de logements locatifs sociaux et la flambée des loyers du parc privé comme des prix des logements à l'achat, ont considérablement réduit le nombre de logements susceptibles d'être proposés chaque année aux catégories modestes ou défavorisées.

Il faut donc espérer que l'introduction du recours contentieux devant un juge constituera une manière d'inciter l'État à accentuer ses efforts pour tenir son engagement et pour revoir les orientations de la politique du logement vers la production et la meilleure répartition spatiale de logements à loyer accessible pour les demandeurs les plus modestes²⁰. C'est seulement à cette condition que le droit au logement ne jouera pas contre la mixité sociale. Mais on peut douter de la volonté du pouvoir politique de tenir ces deux objectifs quand on note qu'il continue de privilégier la production de PLS par rapport aux véritables logements sociaux - PLUS et PLAI²¹. Un pouvoir politique qui abandonne par ailleurs toute ambition de mieux répartir la construction de logements sociaux entre les communes (la loi de mobilisation pour le logement qui envisage de réduire l'ambition de l'article 55 de la loi SRU en est une première illustration). **Si la mise en œuvre du Droit au logement opposable ne s'accompagne pas de la volonté de promouvoir la mixité sociale, elle n'aboutira au mieux qu'à la promotion d'un droit de faible qualité.**

²⁰ Le niveau annuel de la construction devrait être porté à 500 000 logements et les territoires frappés de plein fouet par la crise devraient faire l'objet d'une mobilisation spécifique (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon...). Il faut surtout prévoir dans la construction de nouveaux logements un nombre significatif de véritables logements sociaux (PLUS et PLAI) et que soient mobilisés davantage de logements du parc privé pour élargir l'offre à vocation sociale et la diversifier.

²¹ Le programme d'acquisition auprès des promoteurs privés de 30 000 logements en VEFA annoncé par le Président de la République le 1^{er} octobre 2008 comporte plus de la moitié de logements PLS inaccessibles pour la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux. Le Plan de relance de l'économie française, présenté le 4 décembre, intègre ce projet dans un programme global de construction de 100 000 logements sociaux supplémentaires en 2 ans. Dans ce programme, moins de la moitié des logements seront de véritables logements sociaux (PLUS et PLAI) : moins de 15 000 dans le programme d'acquisition en VEFA auquel s'ajoutent 15 000 PLUS et 15 000 PLAI, soit un total d'environ 45 000 logements sociaux.

Une loi protectrice... dont l'application traduit parfois une conception restrictive du droit

En affirmant l'opposabilité du droit au logement, la loi du 5 mars 2007 affiche une ambition incontestable, mais la vigilance s'impose quant aux conditions de sa mise en œuvre. L'accès au droit passe en effet par diverses étapes depuis le dépôt et l'instruction des dossiers jusqu'à la décision des commissions de médiation qui donnent lieu à des pratiques fort diverses d'un département à l'autre, bien qu'elles soient fortement encadrées par la loi²². Dans la pratique apparaissent des démarches restrictives qui tendent de fait à maîtriser le flux de demandeurs, à sélectionner certaines catégories de ménages, parfois ceux qui sont le plus en difficulté... parfois ceux qui peuvent être relogés au regard des critères des bailleurs sociaux. Cela peut être repéré dans le fonctionnement même des commissions de médiation dont certaines ont institué des procédures d'instruction qui pourraient bien constituer des filtres en amont de l'examen des dossiers. Cela peut aussi apparaître dans les débats au sein des commissions qui instaurent des règles réduisant dans les faits la portée de la loi et qui, peu ou prou, intègrent la contrainte de la faiblesse de l'offre disponible (reconnaissance du caractère prioritaire des demandes mais pas de leur urgence). Ces démarches vont évidemment à l'encontre de l'esprit de la loi instituant le Droit au logement opposable qui visait explicitement « toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière..., n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir » et plus particulièrement toutes celles appartenant à des catégories prioritaires précisément désignées.

Le risque d'écart qui apparaît entre la visée générale de la loi et sa mise en pratique mérite que l'on s'attache à décrypter le fonctionnement des commissions de médiation car on peut faire l'hypothèse que c'est dans leur creuset que se forge aujourd'hui le contenu de la notion de droit au logement. Celle-ci dépend évidemment de la conception que les com-

²² C'est justement cette diversité des pratiques qui a conduit le ministre du Logement à confier en novembre 2008 à Paul Bouchet, membre du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement, une mission de réflexion sur cette question.

missions ont de leur rôle et en la matière, le profil et les convictions des présidents semblent déterminants. Sous leur impulsion, certaines commissions privilégient une lecture des recours sous l'angle du droit et examinent la conformité des dossiers au regard des critères de la loi, sans se préoccuper réellement de l'offre de logements mobilisables. Conformément aux attentes du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et du Comité de suivi, le droit prime alors sur le principe de réalité qui conduit à adapter les décisions aux capacités de relogement. Pour d'autres commissions, l'objectif du recours amiable semble moins la reconnaissance du droit au logement que le relogement des ménages prioritaires. Dans le premier cas, les commissions de médiation se donnent pour fonction de dire le droit, dans le second, elles apparaissent davantage comme des instances dont la fonction est d'interpréter la règle et de qualifier certaines demandes en fonction des capacités d'intervention. Il s'agit évidemment là de deux conceptions extrêmes du rôle des commissions de médiation qui peuvent dans la pratique se retrouver atténuées voire mêlées au sein d'une même instance ou prendre des formes plus nuancées.

Dans le processus de traitement des recours amiables, trois moments retiennent plus particulièrement notre attention. Le premier est celui du dépôt des recours pour lequel les demandeurs se retrouvent souvent bien seuls face à des procédures complexes. Le second moment qui mérite attention est celui de l'instruction des dossiers en amont des réunions des commissions, qui leur permet de passer du statut de « dossier recevable » à celui de « dossier éligible » (c'est-à-dire présentable en commission de médiation). Le dernier moment problématique est le temps de la commission ; un moment parfois saturé par le nombre de dossiers présentés au cours de la même réunion, aux dépens du temps nécessaire au débat et à la prise de décision pour sélectionner les dossiers qui correspondent à des demandes prioritaires et urgentes. C'est seulement en analysant concrètement le parcours d'une demande de recours devant les commissions de médiation que nous pouvons comprendre comment les personnes privées de logement peuvent faire valoir leur droit opposable à un logement et mesurer au fond les apports de la loi. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre a souhaité s'appuyer sur la mise en pratique de la loi de mars 2007 dans une dizaine de départements, non pas pour stigmatiser des pratiques incertaines, mais pour **appeler à la vigilance tous ceux qui sont attachés à ce que ce droit donne des perspectives nouvelles à toutes les personnes en difficulté de logement.**

Des demandeurs désespérés face à des procédures complexes

La constitution d'un dossier de recours est le premier obstacle que doivent franchir les personnes qui souhaitent solliciter les commissions de médiation. Il s'agit là d'une démarche relativement complexe qui apparaît comme un chemin semé d'embûches sur lequel les demandeurs se trouvent parfois bien seuls pour constituer leur dossier.

D'un point de vue réglementaire, l'arrêté du 19 décembre 2007 a fixé une liste de documents qui doivent obligatoirement être joints au formulaire de recours devant la commission de médiation, mais elle apparaît dans la pratique « à géométrie variable » dans la mesure où certains départements ont défini leur propre liste de pièces à fournir pour que le dossier soit recevable en commission de médiation. Par ailleurs, parmi la liste réglementaire de pièces exigées, certaines peuvent être difficiles à fournir. Sans compter qu'il n'y a pas de cohérence entre les conditions requises pour être éligible au Droit au logement opposable et celles qui permettent d'accéder à un logement Hlm²³.

Les premiers mois d'application de la loi Dalo montrent d'ailleurs que les structures compétentes dans l'accompagnement des demandeurs (CCAS, CAF, Ddass, associations...) rencontrent d'importantes difficultés pour le faire, qui tiennent sans doute autant à la présence de formulaires compliqués qu'au défaut de mobilisation ou au manque de qualification du personnel pour exercer ces missions. Le nombre de dossiers renvoyés par certaines commissions de médiation atteste de ces difficultés : dans les Bouches-du-Rhône par exemple, 68 sur 319 dossiers instruits lors du premier trimestre 2008 ont été renvoyés car incomplets (soit 21 %). Or, la qualité des dossiers est déterminante pour que leur examen en commission de médiation se déroule dans de bonnes conditions et pour s'assurer que des publics éligibles et en grande difficulté de logement ne passent pas au travers des mailles du filet.

²³ Les critères permettant de justifier des conditions de régularité et de permanence sur le territoire ne sont en effet pas les mêmes :

- le décret du 8 septembre 2008 fixe les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du Dalo,
- les titres de séjour permettant l'accès au parc Hlm sont quant à eux définis dans un arrêté en date du 25 mars 1988 (pas réactualisé depuis, malgré les demandes de l'Union sociale de l'habitat car les pièces mentionnées n'existent plus et que de nouvelles ont vu le jour).

Il faut en retenir que les personnes étrangères doivent nécessairement remplir les conditions de séjour sur le territoire définies par l'arrêté de 1988 pour accéder au parc Hlm, mais elles peuvent ne pas relever du dispositif Dalo, si leur séjour sur le territoire n'est pas suffisamment long.

D'une façon générale, les travailleurs sociaux sont insuffisamment mobilisés pour accompagner les personnes dans le dépôt d'un recours, parfois par défaut de formation sur le sujet mais aussi parce que leurs hiérarchies ne les y convient pas toujours, quand elles ne s'y opposent pas²⁴. Ils récusent fréquemment ce travail administratif supplémentaire qui a pour eux une perspective d'efficacité limitée, du moins pas immédiate. **Risquant en outre d'être sollicités par les commissions de médiation pour des enquêtes sociales²⁵, les services sociaux hésitent parfois à alimenter les demandes de recours adressées aux commissions de médiation.**

Les associations se retrouvent alors *de facto* en première ligne pour répondre aux besoins d'accompagnement des demandeurs dans le cadre du Dalo. Alors que l'article 7 de la loi prévoit l'assistance du demandeur par une **association spécifiquement agréée**, peu d'entre elles ont sollicité cet agrément jusqu'à présent, craignant de se voir adresser des demandeurs par l'administration et les services sociaux, ce qui augmenterait considérablement leur charge de travail sans moyens supplémentaires. Pour cette raison, aucune association ne s'est portée candidate dans l'Hérault par exemple et une seule, le « Cal-Pact de Lille et environs », intervient dans le département du Nord. Parfois, c'est pour éviter le mélange des genres et les conflits d'intérêt qui pourraient en résulter que les associations ne se portent pas candidates pour accompagner les demandeurs. Telle est notamment la position de la principale association d'insertion du Finistère qui considère qu'il est difficile d'accompagner des ménages dans leurs recours, alors qu'elle sera amenée à statuer sur les dossiers les concernant dans le cadre de la commission de médiation (en tant que représentant de la Fnars), puis qu'elle sera éventuellement amenée à reloger les requérants. Il arrive toutefois que les associations assument pleinement cette fonction d'accompagnement et d'orientation. Tel semble être le cas dans les Pyrénées-Orientales où cinq associations ont été agréées et ont chacune en charge un territoire où elles exercent leur compétence. Elles veillent à mobiliser l'ensemble des moyens disponibles pour répondre aux personnes en difficulté de logement et ne sollicitent la commission de médiation qu'en dernier recours. Elles garantissent ainsi en quelque sorte le bon usage des différents dispositifs.

²⁴ Dans le département de l'Hérault, les services de l'État ont été confrontés au refus du Conseil général de diffuser le formulaire Dalo et d'accompagner les ménages dans le montage de leur dossier.

²⁵ Dans certains départements, des travailleurs sociaux ont été embauchés pour remplir cette mission (cas de l'Hérault par exemple avec une embauche spécifique). Ailleurs, c'est la polyvalence de secteur qui est sollicitée. Dans d'autres départements, le Finistère par exemple, le Conseil général a refusé d'organiser officiellement un retour d'information pour les ménages suivis dans les circonscriptions d'action sociale.

Dans les départements où plusieurs associations ont été agréées pour accompagner les personnes qui exercent un recours devant les commissions de médiation (9 associations en Ille-et-Vilaine, autant dans l'Isère), ce sont surtout les associations généralistes (UDAF, ATD, associations de solidarité...) qui font remonter des dossiers, les associations professionnelles d'insertion par le logement privilégiant surtout les dispositifs de relogement qu'elles utilisent depuis plusieurs années. La plupart des dossiers résultent alors de démarches individuelles des ménages.

Même si les services de l'État ne voient généralement dans l'agrément qu'une mission d'assistance pour remplir des dossiers, les associations savent bien que la démarche d'accompagnement a une toute autre ampleur. De fait, si elles peuvent être agréées par le préfet pour une mission d'assistance administrative pour le recours amiable, celle-ci ne se limite pas à la constitution d'un dossier. Elles exercent de fait une activité complexe d'information, de conseil, d'orientation, de suivi dans le temps (notamment lorsque la commission demande des précisions ou rejette une demande) ainsi que d'argumentation des dossiers de façon à éclairer utilement la commission de médiation quand elle en fait la demande. Face à la pression qui s'exerce sur le secteur associatif pour accompagner la mise en œuvre de ce nouveau droit²⁶, et face à la charge de travail supplémentaire que celle-ci implique, les associations s'inquiètent donc du fait qu'aucun moyen budgétaire supplémentaire n'ait été prévu par l'État²⁷.

Abondant dans ce sens, le Comité de suivi indique que l'accompagnement des demandeurs représente un travail complexe qui ne se limite pas à l'aide à la constitution d'un dossier et qu'il risque de se prolonger avec le dépôt éventuel de recours contentieux devant les tribunaux administratifs. Il constate par ailleurs que malgré l'ampleur de la mission d'accompagnement, l'agrément pour l'assistance administrative ne s'accompagne actuellement d'aucune convention et rémunération, par ailleurs le Comité de suivi a réitéré sa demande afin « *que des crédits suffisants soient dégagés pour rémunérer, au cas par cas, l'intervention d'opérateurs associatifs* » (après une première interpellation de la DGUHC par l'Uniopss, sans succès).

²⁶ Certains attirent d'ailleurs l'attention sur le risque que les associations propriétaires de logements se voient également sollicitées en tant qu'attributaires prioritaires.

²⁷ Cette situation générale n'empêche pas l'existence de contre-exemples. Il en est ainsi dans les Pyrénées-Orientales où cinq associations ont été agréées. Elles ont reçu une formation pour les préparer à l'accompagnement des ménages et ont été financées par l'État.

Des filtres pour accéder au droit

Entre le dépôt d'un dossier, sa reconnaissance comme « dossier recevable » et sa présentation devant la commission de médiation, s'ouvre une phase incertaine que d'aucuns comparent à une « boîte noire ». C'est le temps où se mêlent des tâches de secrétariat (vérification des pièces constitutives du dossier, demande éventuelle de documents complémentaires, envoi de l'accusé de réception) et d'instruction pour éclairer la décision de la commission. Ce travail d'instruction pouvant d'ailleurs être plus ou moins important suivant le mode de fonctionnement des commissions mais surtout en fonction du nombre de dossiers qui leur sont soumis.

Le traitement des recours adressés aux commissions de médiation fait apparaître au premier abord des résultats assez surprenants puisqu'au 31 octobre 2008, trois recours sur quatre faisaient l'objet d'un accusé de réception, un peu plus d'un sur deux avait été examiné en commission de médiation et un sur quatre (seulement, serait-on tenté de dire) était reconnu « prioritaire et urgent ». Ces résultats assez médiocres doivent évidemment être maniés avec précaution, car il est difficile de dire s'ils résultent de la lente montée en régime de l'application de la loi²⁸ ou s'ils reflètent de réelles difficultés pour faire reconnaître le caractère « prioritaire et urgent » des recours, mais ils doivent nous interroger.

²⁸ Plaiderait dans ce sens le fait que le pourcentage d'accusés de réception délivrés par rapport au nombre de dossiers reçus est passé de 60 % à 76 % entre la fin du mois de mai et la fin du mois d'octobre 2008.

Recours logement et hébergement au 31 octobre 2008									
	Logement			Hébergement			Total		
Recours reçus	47 183	100		3 698	100		50 881	100	
Accusés de réception délivrés	35 604	75 %		2 895	78 %		38 499	76 %	
Dossiers examinés	26 657	56 %		2 832	77 %		29 489	58 %	
Décisions des commissions	25 395	54 %	100	2 766	75 %	100	28 161	55 %	100
<i>dont sans objet (1)</i>	1 569		6 %	97		3 %	1 666		6 %
<i>dont favorables</i>	11 607	25 %	46 %	985	27 %	36 %	12 592	25 %	45 %
<i>dont réorientation hébergement</i>	629		2 %				629		2 %
<i>dont rejets</i>	11 590	25 %	46 %	1 684	46 %	61 %	13 274	26 %	47 %

(1) Il s'agit des recours examinés par la commission mais dont la cause a disparu soit parce que le ménage a trouvé une solution depuis la date de dépôt de son recours soit pour d'autres raisons (départ, décès...).

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

Une interrogation majeure porte sur la nature du travail réalisé en amont des commissions.

Cette phase de réception et d'examen des dossiers est essentielle car elle constitue la porte d'entrée dans le dispositif mis en place par la loi. C'est à ce stade que le dossier remis par le demandeur est déclaré recevable et instruit pour être présenté en commission. Pour cela, certains départements s'appuient sur des services existants (en général les DDE) qui sont parfois renforcés pour assurer le secrétariat de la commission de médiation (services interadministratifs dans l'Isère et le Rhône, recrutement de 5 agents dans le département du Nord), d'autres ont fait le choix de prestataires extérieurs (l'UDAF dans les Bouches-du-Rhône, l'Adil en Seine-Saint-Denis), d'autres encore ont choisi des montages complexes en faisant rémunérer les salariés affectés au secrétariat par des structures extérieures (Adil, Hlm,...) mais en les rattachant aux services de l'État (Hérault).

Les moyens alloués pour assurer le bon fonctionnement de ce travail sont évidemment déterminants, tant pour traiter les dossiers déposés, que pour préparer le travail des commissions de médiation (à la fin du mois d'octobre, les commissions avaient examiné trois-quarts des dossiers qui avaient fait l'objet d'un accusé de réception). Si tous les dossiers déposés doivent faire l'objet d'un accusé de réception²⁹ (dont la date fait courir les délais en vue des recours administratifs et conten-

²⁹ La différence entre le nombre d'accusés de réception et le nombre de recours reçus correspond aux recours inexploitable et aux recours n'ayant pas encore fait l'objet d'un accusé de réception.

tieux) et être soumis pour décision à la commission de médiation, la pratique révèle quelques écarts avec cette règle.

D'une façon générale, à la réception des dossiers, le secrétariat des commissions de médiation procède à leur examen. Un premier tri des recours est habituellement opéré entre les dossiers « ajournés » ou « inexploitable » (formulaires incomplets, manque de pièces justificatives...), les dossiers « rejetés » ou « irrecevables » (hors cadre) et les dossiers « recevables ». Si les dossiers sont complets, conformément au décret du 28 novembre 2007, leur réception doit donner lieu à la délivrance au demandeur d'un accusé de réception par le secrétariat de la commission. Mais on mesure bien toutes les incertitudes qui peuvent accompagner la démarche : demande de pièces justificatives supplémentaires ce qui retarde d'autant la délivrance d'un accusé de réception, sollicitation d'une enquête sociale auprès des services d'action sociale ou d'associations, appréciation des critères règlementaires tels qu'ils sont précisés dans la circulaire du 28 novembre 2007...

À cette mission de réception et de traitement des dossiers, s'ajoute celle qui consiste à préparer le travail des commissions... et parfois à empiéter sur leur rôle. Si dans un département comme celui de l'Isère, tous les dossiers sont présentés à la commission qui statue à partir d'une note de synthèse dans laquelle sont distinguées les informations tirées des dossiers, de celles que le service en assurant la préparation a pu recueillir (concernant le parcours résidentiel ou la nature des ressources par exemple), il n'en est apparemment pas de même partout. On assiste au contraire parfois à **une extension du rôle des secrétariats qui absorbent en quelque sorte une partie de la mission des commissions de médiation** (qui est de prononcer l'éligibilité des dossiers de recours et de décider du caractère prioritaire et urgent des demandes³⁰).

Pour éviter ce qui peut apparaître comme une dérive, certains départements ont décidé de soumettre tous les dossiers recevables aux commissions, ce qui est d'ailleurs conforme au texte de la loi. Une telle option a été retenue dans le département de l'Hérault où la commission de médiation examine systématiquement tous les dossiers y compris ceux qui sont classés « non éligibles » par le secrétariat. Le plus souvent elle les rejette et comme elle a par ailleurs décidé de ne pas prendre en compte les situations « hors critères » comme l'y autorise pourtant le

³⁰ Notons également que selon les termes du décret du 28 novembre 2007 ce sont les commissions de médiation qui ont la possibilité de « demander au préfet de faire appel aux services compétents de l'État ou des collectivités territoriales ou à toute personne ou organisme compétent pour faire les constatations sur place ou l'analyse de la situation sociale du demandeur qui seraient nécessaires à l'instruction ».

décret de novembre 2007³¹, on assiste évidemment à une explosion des décisions de rejet dans ce département (454 rejets sur 676 recours examinés fin octobre 2008, soit 67 % pour une moyenne nationale de 45 %). Pour autant, l'Isère qui examine tous les dossiers recevables en commission a un taux de rejet bien inférieur.

Cette extension de la mission de l'instance qui assure l'instruction des dossiers est manifeste dans un département comme celui de la Seine-Saint-Denis où le service instructeur (l'Adil en l'occurrence) formule un premier avis qui ne porte pas seulement sur la conformité des dossiers au regard des critères de la loi, mais sur leur éligibilité. C'est ainsi que dans le cas d'une « menace d'expulsion sans logement », le requérant doit fournir la preuve que l'ordonnance d'expulsion a été prononcée par le juge (dossier recevable) mais aussi que le recours à la force publique a été sollicité (dossier éligible) ; dans le cas de l'appréciation des « démarches actives en vue d'obtenir un logement », il est attendu du requérant qu'il soit inscrit au numéro unique (dossier recevable) mais également que cette démarche ait été renouvelée, ou accompagnée par un travailleur social ou encore intégrée dans un dispositif de type accords collectifs, FSL... (dossier éligible). Une fois ce classement réalisé, l'Adil présente ensuite ces dossiers à une pré-commission à laquelle ne sont conviés que les représentants du secrétariat de la commission (services de l'État) et qui permet de faire un premier point sur les dossiers. Ce n'est qu'après cette première commission « technique » entre service instructeur et État que les dossiers sont étudiés en commission de médiation.

L'élargissement du rôle des services instructeurs est aussi renforcé par l'impossibilité dans laquelle se trouvent certaines commissions de médiation de consacrer suffisamment de temps à l'examen de chaque dossier. Même si le nombre de recours examinés peut paraître encore limité, de nombreuses commissions de médiation sont d'ores et déjà saturées. C'est notamment le cas à Paris, évidemment, mais aussi dans le département de Seine-Saint-Denis où le nombre de dossiers à traiter lors de chaque séance de la commission de médiation ne lui laisse guère plus d'une minute pour statuer sur chacun. La question se pose aussi dans des départements où le nombre de dossiers à traiter est plus limité. Dans l'Hérault, la commission de médiation qui traite entre 100 et 120 dossiers par séance de 4 ou 5 heures, ne dispose que de 2 à 3 minutes pour examiner chacun d'eux et adopter une décision. Par contre, dans d'autres départements les commissions de médiation

³¹ Les commissions de médiation ont en effet la possibilité d'ajouter aux catégories prioritaires définies par la loi, « si la situation particulière du demandeur le justifie »... « une personne ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques » (des catégories prioritaires).

consacrent entre 10 et 20 minutes par dossier si nécessaire, ce qui est rendu possible par le faible nombre de sollicitations à examiner. Certains présidents de commission que nous avons rencontrés soulignent à ce propos la tension qui existe entre leur volonté de ne pas augmenter le nombre de réunions (ce qui pourrait engendrer un absentéisme des participants) et leur souhait de consacrer un temps suffisant à l'examen de chaque dossier.

Incontestablement, le risque existe de voir les secrétariats assurer dans les faits une mission élargie qui soulève la question du rôle effectif des commissions de médiation. Outre la situation de la Seine-Saint-Denis, un autre exemple en est donné dans le Nord où le souci légitime d'articuler la mise en œuvre du droit au logement avec les dispositifs qui se sont développés dans le cadre de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées, a conduit la Préfecture à faire assurer une fonction de pré-instruction des dossiers par les instances du plan départemental. C'est ainsi que le secrétariat de la commission de médiation est assuré dans le cadre des commissions locales de l'habitat du PDLPD qui se voient adresser par la Préfecture les dossiers les concernant. Ces dossiers, pris en charge par du personnel recruté à cet effet par la DDE, sont envoyés aux membres de la « Commission technique d'analyse et d'orientation » (CTAO), c'est-à-dire aux bailleurs, à la CAF, aux représentants du Conseil général, éventuellement aux associations concernées, pour une première instruction permettant de recouper les informations et de dessiner les premières hypothèses de réponses qui seront discutées dans le cadre de la commission de médiation. Une fiche navette élaborée par la DDE permet de recueillir les informations (les bailleurs échangent même entre eux avant de fournir des informations et/ou des avis). Si on peut comprendre les raisons qui ont motivé ce choix de traitement des recours adressés à la commission de médiation, il convient d'être vigilant sur ce qui apparaît comme une absorption du droit au logement par des dispositifs avec lesquels la loi du 5 mars 2007 proposait de rompre pour substituer une logique de droit à une logique de traitement social.

En organisant, en amont de la commission, une phase d'instruction des dossiers qui peut parfois conduire à filtrer les demandes et à limiter le nombre de dossiers éligibles, l'État peut donner l'impression de chercher à contenir la pression sur les capacités locales de réponses. Lorsque c'est le cas, on peut percevoir le souci d'éviter sa mise en défaut que signifierait une condamnation du tribunal administratif. **Dans de telles conditions, à l'obligation de résultat que la loi du 5 mars 2007 imposait à l'État, se substitue le risque d'un calibrage de son action fondé sur les moyens existants qui sont, on le sait, insuffisants et sur la préservation des pratiques des acteurs qui interviennent sur la chaîne de**

l'accès au logement. Dans certains départements, les commissions de médiation intègrent de ce fait les contraintes des commissions d'attribution des organismes Hlm. C'est ce qu'exprime très clairement un membre de la commission de médiation de la Seine-Saint-Denis : « *La priorisation des familles, avec des vrais critères et le travail rigoureux d'instruction que réalise l'Adil, nous permet d'avoir des ménages qui tiennent la route. On a peu d'éligibles, mais nos ménages sont au moins relogés* ». Selon une telle conception, la mise en œuvre du Droit au logement opposable fonctionne comme un véritable dispositif de relogement en organisant une sélection des requérants qui conduit à ne reconnaître ce droit qu'aux ménages pour lesquels il sera possible de proposer un logement. **Tout se passe ainsi comme si l'État, surpris de sa propre audace d'avoir fait valider le Droit au logement opposable par le Parlement, donnait l'impression de douter de sa capacité à le mettre en œuvre notamment dans les secteurs immobiliers tendus.**

Les critères réglementaires à l'épreuve de la pratique

Même si les commissions de médiation se sont parfois dessaisies d'une partie de leur mission, leur rôle est central car c'est à elles que revient la responsabilité formelle de décider du sort des dossiers qui leur sont présentés. Selon les termes du décret du 28 novembre 2007, « *la commission... se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement...* ». Les débats au sein des commissions, du moins au cours des premiers mois de fonctionnement, soulignent la difficulté qu'il y a à fonder les décisions des commissions sur une doctrine homogène et stabilisée. Il en ressort la possibilité de voir se constituer des jurisprudences locales qui mettraient à mal le principe même du Droit au logement opposable institué par la loi.

Moins de la moitié des dossiers fait l'objet d'une décision favorable

Parmi les décisions rendues par les commissions de médiation, moins de la moitié a fait l'objet d'une décision favorable (12 592 sur un total de 28 161 décisions rendues au 31 octobre 2008). Le pourcentage de réponses positives est meilleur pour les recours concernant le logement (46 %) que pour ceux relatifs à l'hébergement (36 %), ce qui pose la question de la solution à laquelle peuvent recourir les demandeurs d'hébergement dont la demande n'est pas reconnue prioritaire. Le taux de réponses positives est aussi assez variable selon les catégories de demandeurs. C'est ainsi que dans le département de l'Isère, le taux d'acceptation des recours déposés par des hébergés en structure collective

par exemple est de 66 %, alors qu'il n'est que de 22 % pour les demandeurs déjà logés dans le parc public mais dont la demande de mutation n'a pas été prise en compte depuis parfois de très nombreuses années. Notons également que le taux de réponses positives dépend à la fois de la bonne orientation des demandeurs de recours et de la position qu'adoptent les commissions de médiation. Il semble en être ainsi dans les Pyrénées-Orientales où l'accompagnement systématique des demandeurs par des associations (qui sollicitent d'abord les dispositifs du PDLPD) et le choix de la commission de s'en tenir à la philosophie de la loi (« *les demandes des ménages à reloger ne sont pas traitées en fonction du parc disponible* ») l'ont conduite à donner un avis favorable à 65 des 78 dossiers examinés au 31 août 2008 (83 %).

Parallèlement, **il convient d'être vigilant sur le nombre relativement important de rejets prononcés par les commissions de médiation** : fin octobre 2008, le bilan du Ministère faisait état de 13 274 demandes rejetées sur 28 161 décisions rendues en commission (soit 47 %). Ce résultat peut, dans certains cas, relever de la sélectivité du traitement des recours et souligner la volonté de certaines commissions de maîtriser le nombre de ménages prioritaires³². C'est ainsi que certaines commissions rejettent presque systématiquement les demandes émises pour la seule raison d'un délai de réponse anormalement long à une demande Hlm (Isère), que d'autres ne retiennent que les dossiers en « *suroccupation lourde* » (Hérault). Pour d'autres commissions, des dossiers sont considérés comme recevables et répondent aux critères, mais sont rejetés parce qu'ils sont considérés non prioritaires et non urgents (206 rejets pour ce motif sur 473 dossiers rejetés par la commission du Nord).

Il convient aussi d'être vigilant sur les rejets de demandes de logement et leur requalification en demandes d'hébergement même si leur nombre apparaît limité (629 requalifications pour 28 161 décisions prises par les commissions au 31 octobre 2008, soit 2 %). Même si le décret du 28 novembre 2007 prévoit que cette décision soit prise par la commission de médiation à la vue d'une enquête sociale, il convient d'être vigilant sur ce qui pourrait apparaître comme une solution adoptée par défaut d'offre de logement³³ ou pour des raisons plus discutables encore. En Seine-Saint-Denis, par exemple, les dossiers déposés par

³² On peut aussi voir dans l'importance des rejets, un effet du défaut d'accompagnement que nous signalions précédemment qui conduit à l'expression de demandes de recours spontanées mais « naïves ».

³³ Plusieurs observateurs ont également relevé des demandes portant sur de l'hébergement alors que les éléments du dossier laissent penser qu'il s'agit en réalité d'une demande de logement. Il s'agit là d'une ambiguïté déjà prégnante, même si le nombre de recours déposés pour une place d'hébergement est relativement peu élevé (fin octobre 2008, seulement 7 % des demandes de recours déposées concernaient l'hébergement).

des ménages ayant accumulé des dettes de loyer dans le parc social peuvent voir leur demande de logement requalifiée en demande d'hébergement, ce qui correspond aux attentes des bailleurs sociaux, mais pas à l'esprit de la loi et pas nécessairement aux besoins des ménages. D'une façon générale, les informations qui remontent d'un certain nombre de départements montrent que l'on pourrait bien assister au développement de solutions transitoires et notamment de la sous-location, qui constitueraient un compromis entre les décisions des commissions reconnaissant le caractère prioritaire et urgent de certains recours et les réserves fondées sur l'histoire résidentielle singulière de certains ménages qu'opposent les bailleurs (refus de proposition de logement, existence d'une dette locative...).

Enfin, la question des possibilités de recours pour les demandeurs rejetés a trouvé un premier élément de réponse dans la décision rendue en mai 2008 par le Tribunal administratif de Paris, suite au recours d'une mère de deux enfants vivant en CHRS depuis juin 2006 : le Tribunal a suspendu l'avis défavorable émis par une commission de médiation qui avait jugé sa situation « prioritaire » mais non « urgente ». Mais il s'agit là d'une réponse partielle qui laisse entière la question que pose le grand nombre de rejets. Finalement, à la fin du mois d'octobre 2008, les commissions de médiation avaient rejeté plus de dossiers (13 274) qu'elles en avaient reconnu « prioritaires et urgents » (12 592). Et au total, **seulement un dossier sur quatre avait fait l'objet d'une décision favorable**³⁴. Du dépôt d'un dossier de recours à la reconnaissance de son caractère prioritaire, la perte en chemin est donc importante. Pour éclairer cette situation, il apparaît indispensable de comprendre comment les commissions de médiation fondent leur jugement.

Vers la constitution de jurisprudences locales

De nombreux points n'ont pas été tranchés par la loi et font l'objet d'interprétations parfois contradictoires au sein des commissions de médiation. S'il est normal que ces dernières gardent un pouvoir d'appréciation qui leur est d'ailleurs reconnu, il faut trouver la juste mesure de façon à ce qu'il n'en résulte pas des jurisprudences locales qui mettraient à mal le principe d'universalité de la loi.

Bien que la loi ait défini les catégories de personnes pouvant déposer un recours, **des débats portent sur la légitimité de certaines demandes.**

³⁴ Ce taux est plus élevé pour l'hébergement puisque 27 % sont acceptés, mais 46 % font l'objet d'un rejet. Il conviendrait donc d'explicitier les raisons qui poussent les commissions à rejeter des dossiers surtout quand il s'agit de l'hébergement qui constitue le recours pour les situations les plus problématiques.

Légitimes en droit, elles n'apparaissent pas nécessairement ainsi dans les débats au sein des commissions. Concernant la catégorie de personnes prioritaires « dépourvues de logement », le décret du 28 novembre 2007 prévoit que « la commission apprécie la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer en vertu de l'obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil ». Ainsi, le devoir d'obligation alimentaire apparaît comme un élément d'appréciation supplémentaire pour déterminer le caractère prioritaire ou urgent de la situation notamment pour les publics hébergés dans la famille : dans quels cas le devoir d'obligation alimentaire doit-il être examiné ? Quelles limites se fixe-t-on ? Comment statuer sur des cas concrets d'enfants résidant chez leurs parents et inscrits comme demandeurs de logement depuis plusieurs années ? Faut-il, comme cela semble exigé dans certains départements, qu'à la cohabitation forcée s'ajoute une situation de surpeuplement pour qu'une telle situation puisse être prise en compte ?

Se pose aussi, pour certaines commissions, la question de la légitimité des recours qui sont déposés au seul motif qu'il n'a pas été apporté de réponse à une demande de logement social au terme d'un délai anormalement long. Ce critère ne suffit généralement pas à lui seul à déclencher l'obligation de loger et les dossiers de recours concernés font l'objet d'un traitement incertain et variable d'une commission à l'autre. Certaines tendent à distinguer, au sein de cette catégorie, les demandeurs déjà logés dans le parc Hlm pour lesquels la tendance est de ne pas considérer leur demande comme prioritaire et urgente, de ceux qui ne le sont pas qui peuvent être traités de façon plus positive. Une telle interprétation qui peut apparaître de bon sens, pose en fait question puisque les demandeurs de mutation dans le parc social sont considérés comme des demandeurs de logement social et les textes n'autorisent pas à les traiter différemment. Les recours qui émanent de personnes logées dans des foyers de travailleurs migrants font eux aussi l'objet d'un traitement inégal selon les commissions du fait des incertitudes qui pèsent sur la nature de ces structures (foyer-logement, résidence sociale, ou encore place d'hébergement quand certaines unités sont sous-louées à des structures d'hébergement). La crainte d'ouvrir les recours à l'ensemble des occupants qui y résident conduit le plus souvent les commissions à la prudence.

Parmi **les autres questions actuellement en débat pour reconnaître le caractère prioritaire et urgent des demandes**, on peut évoquer les critères de définition d'un logement adapté ou la qualification de la « bonne foi » du demandeur (qui fait intervenir divers paramètres et présente un certain flou). Si la « mauvaise foi » de la personne qui dépose un recours peut être évoquée quand elle n'a pas fait de démarche pour accé-

der à un logement, quand elle ment sur sa situation ou quand elle refuse un logement adapté (encore faut-il signaler que cette notion n'est pas stabilisée), elle ne peut l'être à propos d'une dette de loyer et faire obstacle à la prise en compte du recours par la commission de médiation. Pourtant certaines commissions tendent à confondre les occupants de « mauvaise foi » (certains locataires en impayé de loyer, les occupants de squats) avec les demandeurs de logement de « mauvaise foi » et à ne pas prendre en compte les recours qu'ils déposent, limitant ainsi le nombre des requérants, même s'ils relèvent d'une des catégories prévues par la loi.

C'est ce qui apparaît dans la pratique pour la prise en compte des recours déposés par des ménages dont les dettes de loyer (dans le parc public) n'ont pas été résorbées, cette difficulté étant renforcée quand l'expulsion est motivée par un impayé de loyer. Tout se passe comme si les représentants de certains organismes Hlm dans les commissions de médiation en faisaient un argument pour ne pas prendre en considération de tels dossiers, au risque de confondre les critères qualifiant les ménages prioritaires au titre du Droit au logement opposable et les critères d'éligibilité au logement social. Pour la Fondation Abbé Pierre, **un tel refus de prise en compte n'est pas admissible, car le temps qui s'écoule entre la décision de la commission de médiation et l'attribution d'un logement (de trois à six mois maximum) peut être mis à profit pour envisager un traitement de la dette (plan d'apurement, aide du FSL...).**

Pour les ménages qui font « l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement », à quel moment du processus d'expulsion doit-on reconnaître qu'il y a urgence à reloger ou héberger ? Certains considèrent qu'il n'y a urgence que lorsque la famille est concrètement menacée d'expulsion avec le concours de la force publique, d'autres estiment qu'il faut se référer à la délivrance par la préfecture de l'autorisation du recours à la force publique.

Les réponses apportées à toutes les questions que nous venons d'évoquer sont essentielles car elles contribuent à définir les règles d'appréciation des dossiers qui sont soumis aux commissions de médiation pour statuer sur le caractère « prioritaire et urgent » des demandes. Sachant par ailleurs que, comme le pointait le Comité national de suivi dans son premier rapport publié en octobre 2007, une attention particulière doit être apportée à la constitution d'une jurisprudence homogène au niveau national. Nous pouvons nous féliciter des initiatives prises dans ce sens, qu'il s'agisse de la réunion des présidents des commissions de médiation ou du travail entrepris par le Comité de suivi pour identifier les points qui font débat, et contribuer à la définition d'interprétations conformes à l'esprit de la loi du 5 mars 2007.

le Droit au logement opposable : avancées, interrogations et perspectives

Il conviendra en particulier de rester attentif à l'interprétation de notions dont l'utilisation peut parfois s'avérer délicate. C'est le cas comme nous l'avons évoqué précédemment, de la distinction entre demande de logement et demande d'hébergement, qui peut s'avérer plus complexe qu'elle n'y paraît. Mais aussi et surtout de la notion d'urgence qui a fait son apparition dans le champ des critères d'appréciation sans que ne soient précisés sa définition et son statut par rapport aux priorités : alors qu'il s'agit d'une notion subjective, l'urgence constitue-t-elle un critère supplémentaire pour rendre ou non éligible le public prioritaire ? Même si certaines situations sont de fait plus difficiles que d'autres sur le plan humain et social, doit-on rechercher parmi les situations prioritaires celles qui sont les plus critiques ? Le risque le plus important serait - encore une fois - de voir utiliser cette notion d'urgence pour hiérarchiser les demandes prioritaires et adapter le volume des demandes à une offre de logement dont on sait pertinemment que, sur certains territoires, elle est à ce jour insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins. Cette hypothèse est difficilement envisageable tant elle reviendrait à remettre en cause l'universalité de ce droit fondamental qui vient d'être promulgué.

Toutes les questions en débat pourraient bien trouver des réponses avec l'ouverture des recours contentieux depuis le 1^{er} décembre 2008 et avec les jugements que rendront les tribunaux administratifs. À l'évidence, leurs décisions auront un impact sur les pratiques des commissions de médiation, mais il est encore trop tôt pour l'identifier et en prendre la mesure.

Une loi vertueuse... quand l'accès au logement des personnes en difficulté est favorisé

Malgré les limites et incertitudes liées au cadre d'intervention prévu par la loi et au fonctionnement des commissions de médiation, la loi Dalo a rapidement commencé à produire des effets tangibles pour ceux qui y ont eu recours. Ses résultats sont encore modestes, mais elle a déjà permis à un certain nombre de personnes ayant sollicité les commissions de médiation d'accéder à un logement dans le parc social. Cela s'opère évidemment avec une perte « en ligne » assez considérable puisque seulement 25 % des dossiers déposés font l'objet de décisions favorables de la part des commissions de médiation et avec des délais puisque les préfets disposent de trois ou six mois (suivant la taille des agglomérations) pour leur donner suite.

À ce premier résultat tangible de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, il faut ajouter d'autres effets qui, pour être indirects, sont pourtant essentiels. C'est ainsi qu'elle apparaît d'ores et déjà comme une opportunité tant pour révéler des situations de mal-logement que pour harmoniser ou réactiver les politiques qui tentent de le combattre. C'est en ce sens, par les dynamiques qu'elle est susceptible d'engendrer, que la loi instituant le Droit au logement opposable peut apparaître comme une loi vertueuse. Pourra-t-elle pour autant, comme certains l'espèrent, contribuer à infléchir la politique du logement pour qu'elle se préoccupe de répondre à la demande sociale et de promouvoir la mixité sociale davantage qu'elle ne le fait ? À l'évidence, si l'on en juge par les orientations récentes de la politique du logement, nous en sommes encore loin³⁵...

Les premiers effets de la loi : des ménages en difficulté ont accédé à un logement social

Avant même que n'expirent les délais impartis aux commissions de médiation pour rendre une décision sur les dossiers qui leurs sont pré-

³⁵ Voir sur ce point le dernier chapitre de ce rapport.

sentés³⁶ et aux préfets pour proposer une réponse aux personnes dont la demande a été reconnue prioritaire³⁷, la mise en œuvre du Dalo a commencé à produire des effets positifs. Au 31 octobre 2008, 4 159 ménages avaient été logés (3 857) ou hébergés (302)³⁸ et deux fois plus étaient en attente d'une proposition de logement, suite à une décision favorable prise par les commissions de médiation.

L'attribution d'un logement sur le contingent préfectoral n'est pas aussi simple qu'il y paraît à la lecture des textes. Il a d'abord fallu, dans bien des départements, constituer le contingent ou en élargir le périmètre pour être en conformité avec la loi. Dans certains départements, il a été constitué « en stock » (c'est-à-dire que les logements du contingent sont précisément identifiés), dans d'autres « en flux » (c'est-à-dire qu'un logement sur quatre qui se libèrent est réservé au contingent préfectoral). Dans le premier cas, il est possible de répartir spatialement les logements du contingent, mais la stabilité de leur occupation risque de limiter l'offre disponible. Dans le second cas, la disponibilité des logements est assurée plus régulièrement mais on mesure mal l'impact de la mobilisation du contingent sur la spécialisation des territoires où la mobilité résidentielle est forte. Finalement, en l'absence d'évaluation du fonctionnement du contingent et de ses effets, les choix adoptés d'un département à l'autre ont été assez aléatoires. Dans quelques départements, le *statu quo* semble avoir prévalu et dans un département comme celui du Nord, le Dalo s'applique sans qu'ait été constitué le contingent préfectoral, les acteurs locaux lui préférant un fonctionnement informel basé sur la coopération volontaire.

Au-delà de la constitution du contingent préfectoral, **la mise en œuvre de la loi Dalo interroge le système d'attribution des logements sociaux**. Cela s'opère d'abord en amont des commissions de médiation quand les secrétariats cherchent à reconstituer les trajectoires des personnes qui ont déposé un recours et à comprendre les motifs de rejet des demandes de logement social par les organismes, comme les raisons qui ont pu pousser un demandeur à refuser le logement qui lui a été proposé. D'une certaine façon, l'instruction des dossiers de recours constitue une opportunité pour les services de l'État de demander aux organismes Hlm de rendre des comptes sur leurs attributions et les critères de sélection des demandeurs. À titre d'exemple, en n'acceptant dans leur parc que les demandeurs les plus solvables, comme cela est pointé par la DDE du Finistère, certains bailleurs

³⁶ 3 ou 6 mois suivant la taille de l'agglomération pour un recours concernant le logement, 6 semaines pour un recours concernant l'hébergement.

³⁷ 3 ou 6 mois suivant la taille de l'agglomération pour une décision de la commission de médiation concernant le logement, 6 semaines pour une décision de la commission de médiation concernant l'hébergement.

³⁸ Une partie de ces derniers avaient toutefois trouvé une solution avant leur passage en commission.

sociaux peuvent contribuer à générer des recours Dalo qui « *n'ont pas lieu d'être* ».

Le relogement des ménages qui ont été reconnus prioritaires pose également, en aval des commissions, la question de l'articulation avec les mécanismes d'attribution des logements sociaux. Nous ne disposons encore que de données limitées vu le faible nombre de relogements effectués, mais il existe apparemment des aménagements entre ce que prévoit la loi - qui accorde des pouvoirs d'injonction importants aux préfets - et la pratique qui compose avec les dispositifs préexistants. D'une façon générale, il existe une phase de négociation plus ou moins importante avec les bailleurs sociaux et les communes, entre la décision de la commission et l'attribution d'un logement sur le contingent préfectoral. Dans de nombreux départements, un tour de table des bailleurs est organisé une fois que sont connus les ménages à reloger et les services de l'État s'assurent que la répartition des ménages se fait *au prorata* du patrimoine de chaque bailleur. Il en est notamment ainsi dans le Finistère où la DDE veille à ce que les attributions ne se fassent pas en fonction du nombre d'attributions annuelles. Dans l'Hérault, une commission inter-bailleurs tente de répartir les ménages prioritaires avant que le Préfet ne désigne un organisme pour reloger tel ou tel ménage.

La mise en œuvre des relogements fait resurgir les blocages à l'entrée dans le parc Hlm des ménages les plus fragiles, qu'ils émanent des organismes ou des collectivités locales. C'est ainsi que réapparaissent les demandes récurrentes des bailleurs de trouver des solutions transitoires accompagnées (sous-location par exemple) ou de recourir à des formules d'hébergement pour les ménages les plus fragiles ou pour ceux dont le passage dans le parc Hlm s'est terminé de façon conflictuelle (dette, troubles de voisinage, expulsion). Y souscrire systématiquement reviendrait à nier dans la pratique les avancées de la loi sur le Droit au logement opposable qui avait notamment pour objectif d'apporter une réponse à ces ménages. C'est ainsi que se manifestent déjà des refus de donner suite aux requêtes des préfets, refus qui ne pourront sans doute pas résister aux pressions qu'ils exerceront et pas davantage aux décisions que prendront les tribunaux administratifs quand ils seront saisis pour absence de réponse à des demandes jugées prioritaires.

L'éclairage du Dalo sur les situations de mal-logement

Dans les territoires qui présentent une pénurie de logements adaptés à la diversité de la demande, le Droit au logement opposable est susceptible de produire un effet révélateur. Il peut effectivement contribuer à mettre en évidence des situations de mal-logement sur lesquelles la

Fondation Abbé Pierre attire l'attention depuis de nombreuses années (hébergement chez des tiers, difficultés de sortie des structures d'hébergement, insalubrité, coût du logement privé...) et qui apparaissent avec une visibilité accrue à travers l'analyse des dossiers qui sont soumis aux commissions de médiation (à condition évidemment que l'organisation du traitement des dossiers en amont des commissions ne participe pas à une sélection des seuls dossiers auxquels il soit possible de fournir un relogement). Cet effet révélateur de l'application de la loi Dalo doit toutefois être nuancé car il faut rappeler que, d'un point de vue juridique, le Droit au logement opposable constitue avant tout un droit de recours pour certaines catégories de personnes en grande difficulté de logement ou d'hébergement qui n'ont pas trouvé de réponses satisfaisantes dans les dispositifs existants. À ce titre, il ne constitue pas le lieu d'enregistrement pour l'ensemble des demandeurs de logements, pas davantage qu'il ne cible toutes les catégories de mal-logés à toutes les étapes de leurs difficultés en matière de recherche d'une solution digne d'habitat ; d'autant qu'il ne révèle les situations de mal-logement que dans la mesure où les ménages sont en capacité de saisir les commissions de médiation (ce qui est rarement le cas des personnes très précarisées et non informées de leurs droits).

Malgré ces limites, les données au 31 octobre 2008 font apparaître différentes figures du mal logement : 28 % des familles qui ont déposé un recours sont sans logement, 17 % sont logées temporairement, 16 % sont menacées d'expulsion, 13 % sont logées dans des locaux insalubres ou impropres à l'habitation et 18,5 % en suroccupation dans les logements qu'elles occupent.

Dans le département du Rhône, un tiers des dossiers soumis à la commission de médiation concerne des personnes seules, un tiers des familles monoparentales et le dernier tiers des familles avec ou sans enfant. Ce qui fait apparaître des populations qui sont évidemment présentes dans la demande de logement social et parmi les locataires en place, mais pas dans les mêmes proportions. **De ce point de vue, la mise en œuvre de Droit au logement opposable contribue à révéler la situation des personnes particulièrement exposées aux difficultés de logement qui, jusqu'alors, n'avaient pas les moyens de faire valoir leur demande.** Ce sont bien souvent des situations dramatiques qui se révèlent alors comme le souligne le Président de la Commission de médiation du Rhône : « *Nous avons rencontré un grand nombre de personnes qui vivent des situations de violence familiale, ou des personnes qui ont des situations particulières comme des sorties d'hôpital psychiatrique, de prison, de foyer*³⁹ ».

Il faudrait certes approfondir ces analyses, notamment pour mesurer les réponses apportées à ces différentes catégories de personnes en difficulté de logement, mais on peut d'ores et déjà souligner que la loi Dalo leur a permis de faire valoir leur droit. C'est ce que montre le traitement des dossiers dans un département comme celui de l'Isère dans lequel deux personnes sur trois ayant déposé un dossier de recours sont privées de logement alors qu'il n'y en a qu'une sur trois parmi les demandeurs de logement social.

Au-delà des situations de mal-logement qui sortent ainsi de l'invisibilité, c'est la nature de la crise du logement et ses effets qui commencent à s'exposer. C'est le cas avec la commission de médiation du Rhône qui fait apparaître que « *les dossiers reçus représentent une photographie assez juste du mal-logement, de la pénurie de logements sociaux et du manque de logements privés avec des loyers abordables*⁴⁰ ». Dans certains départements apparaissent ainsi les locataires du secteur privé vivant dans des conditions insalubres (ils représentent une majorité des dossiers de recours dans les Bouches-du-Rhône) ou soumis à des charges de logement trop élevées compte tenu de leur situation (précarité de l'emploi, faiblesse chronique des revenus, ruptures familiales). Deux exemples issus du premier bilan de la commission de médiation des Bouches-du-Rhône reflètent particulièrement les tensions du marché immobilier marseillais : dans un premier temps, la commission observe avec étonnement que seulement un tiers des situations d'expulsion examinées s'explique par un problème de dette locative, et que de nombreuses menaces d'expulsion proviennent de « congés pour vente ou pour reprise pour habiter »⁴¹. Par ailleurs, la commission révèle que plus du tiers des recours formulés relève d'un cumul de difficultés et de priorités au sens de la loi (situations d'insalubrité et d'expulsion, hébergement chez un tiers logé dans un appartement indécent avec suroccupation, hébergement en CHRS depuis plus de 6 mois en attente d'un logement social depuis plus de 30 mois...).

La loi Dalo est ainsi susceptible de mettre en lumière des situations de cumul de difficultés dont la statistique publique ou les dispositifs locaux d'identification des besoins ne parviennent pas toujours à bien rendre compte. Si elle ne peut pas être un élément de mesure de la crise du logement, ne serait-ce que parce que les catégories de ménages prioritaires sont limitées, elle permet d'en éclairer la nature. À travers ce que donne à voir la mise en œuvre du Dalo, **les défenseurs de la lutte**

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Ce qui s'expliquerait par un contexte immobilier particulièrement tendu voire spéculatif, qui inciterait de nombreux bailleurs à reprendre leur bien.

contre le mal-logement disposent ainsi de nouveaux arguments pour rappeler leurs obligations à l'État, aux collectivités territoriales et aux acteurs du logement social et très social.

Une opportunité pour mettre en cohérence et dynamiser les politiques de lutte contre le mal-logement

Le Droit au logement opposable s'inscrit dans un paysage institutionnel et un arsenal législatif préexistants. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle des commissions de médiation ne savent pas toujours comment statuer sur l'orientation des publics reconnus prioritaires au regard de la loi Dalo lorsqu'ils relèvent également d'autres lois ou dispositifs d'aide ciblés (publics handicapés, obligation alimentaire, lutte contre l'habitat indigne, prévention des expulsions...). Pour illustrer cette difficulté, on peut prendre deux champs d'application dont les dispositions en vigueur sont percutées par les possibilités de relogement offertes par la loi Dalo : il est par exemple essentiel de veiller à ce que les dispositions de la loi Dalo ne viennent pas dédouaner les propriétaires de logements insalubres des obligations de relogement qui sont à leur charge, comme il est fondamental qu'elles ne constituent pas un mode de traitement des expulsions locatives.

La question de l'articulation avec les lois et dispositifs en vigueur comme avec les instances qui sont déjà censées prendre en charge la demande des ménages défavorisés est donc posée et doit faire l'objet d'une attention particulière dans les mois et années à venir⁴². Il convient en effet de s'assurer que de nouveaux ménages ne viendront pas allonger la liste des personnes exclues de leur logement et éviter ainsi l'engorgement des commissions de médiation prévues par la loi Dalo puis l'engorgement des tribunaux administratifs. **La mise en œuvre du Droit au logement opposable doit donc conduire à réduire les flux de demandeurs prioritaires reconnus par la loi** ; et ceci, non pas en augmentant les exigences permettant d'être considéré comme éligible ou en hiérarchisant des files d'attente, mais **en cherchant à tarir les sources d'exclusion par le biais de politiques de prévention plus dynamiques.**

⁴² Bien qu'il soit nécessaire de rappeler que, d'un point de vue juridique, le Droit au logement opposable constitue avant tout un droit de recours pour certaines catégories de personnes en grande difficulté de logement ou d'hébergement qui n'ont pas trouvé de réponses satisfaisantes dans les dispositifs existants. À ce titre, il ne constitue pas le lieu d'enregistrement pour l'ensemble des demandeurs de logements, pas davantage qu'il ne cible toutes les catégories de mal-logés à toutes les étapes de leurs difficultés en matière de recherche d'une solution digne d'habitat.

Parmi les catégories de personnes qui peuvent solliciter les commissions de médiation (et qui peuvent depuis le 1^{er} décembre 2008 déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif), deux d'entre elles peuvent plus particulièrement relever de politiques préventives. Ce sont, d'une part, les personnes ayant « fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion » en direction desquelles doivent être réactivées les procédures de prévention, et, d'autre part, les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Renforcer la lutte contre l'habitat indigne et mettre en œuvre les procédures prévues en cas d'insalubrité ou de danger pour les habitants, permettrait de limiter le nombre de ménages sollicitant les commissions de médiation. Cette dynamique semble être à l'œuvre sur le territoire marseillais mais aussi dans l'Hérault (avec le lancement d'une MOUS décence) et dans d'autres départements. De même, prévenir les expulsions serait plus judicieux que d'engager les personnes dans une procédure qui risque *in fine* de se heurter à l'insuffisance de l'offre. Sans compter que le traitement des dossiers de recours pour cause d'expulsion met les bailleurs sociaux qui siègent dans les commissions de médiation en porte à faux, puisqu'ils se trouvent en situation de décider de l'avenir de ménages pour lesquels l'expulsion n'a pu être évitée. Il serait de fait paradoxal que la sollicitation des commissions de médiation compense l'insuffisance des politiques de traitement de l'insalubrité et de prévention des expulsions ou l'absence de volonté de les mettre en œuvre.

L'application du Droit au logement opposable pose aussi le problème de son articulation avec les dispositifs préexistants, notamment ceux qui s'étaient déployés dans le cadre des Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Elle entre parfois en concurrence avec eux (notamment pour mobiliser le contingent préfectoral), au point parfois de les faire disparaître comme ce fut le cas dans l'Aude ou dans le Nord avec la suppression des commissions qui mettaient en œuvre les accords collectifs. Parfois le dépôt d'un dossier auprès de la commission de médiation se situe comme un dernier recours pour les ménages qui n'ont pas eu de solution dans le cadre des dispositifs spécifiques de relogement (cas de l'Hérault). D'autres fois, la mise en œuvre de la loi Dalo conduit à instituer ce qui fonctionnait de façon informelle sur le mode de la coopération. C'est ainsi que dans le Nord, l'absence de contingent identifié n'empêchait pas les organismes Hlm de loger les personnes en difficulté, les bailleurs sociaux ayant pour habitude, du moins pour certains, de répondre largement aux besoins des collectivités et des instances du plan départemental.

La mise en œuvre de la loi Dalo révèle que l'articulation avec les dispositifs d'intervention en faveur du logement des personnes défavo-

risées reste encore à construire. Celle-ci est pourtant indispensable comme le montrent les difficultés qui surgissent d'ores et déjà au moment de la mobilisation du contingent préfectoral, les bailleurs sociaux imposant souvent une mesure de garantie du FSL alors que les Conseils généraux ne se sentent pas nécessairement engagés par la décision des commissions de médiation. D'une façon générale, la mise en œuvre du Droit au logement opposable s'est effectuée de façon relativement autonome, indépendamment des dispositifs des plans départementaux même si leurs publics ont sensiblement les mêmes caractéristiques. Il existerait alors, au moins provisoirement, deux modalités différentes de relogement pour les personnes en difficulté qui coexisteraient avec des chevauchements mais aucune articulation formelle. D'un côté la « machinerie » assez souple des plans départementaux et des fonds de solidarité pour le logement, d'un autre le dispositif (« rigoriste » disent certains) du Droit au logement opposable reposant sur une démarche codifiée et la mobilisation du contingent préfectoral.

Cette situation ne doit pas occulter **l'effet de la mise en œuvre du droit au logement sur la dynamisation des dispositifs existant antérieurement à la loi.** Dans les territoires où de tels dispositifs fonctionnent bien, **il convient de veiller à ce que le Droit au logement opposable ne vienne pas fragiliser des processus, des pratiques et des partenariats pertinents qui ont parfois vu le jour après de nombreuses années d'ajustement** (Rhône, Hérault, Aude par exemple). L'exercice n'est pas facile car la distribution des responsabilités en matière de Droit au logement opposable ne se superpose pas aux coopérations locales qui se sont organisées dans le cadre des PDLPD. Dans d'autres territoires, là où l'intervention publique est insuffisante, la mise en œuvre du Dalo est susceptible de dynamiser les dispositifs existants. L'effet levier de l'application de la loi peut ainsi être apprécié à partir de l'opportunité qu'elle représente pour mettre en cohérence et/ou pointer les insuffisances des dispositifs pour le logement des personnes défavorisées qui se sont développés au fil des années ; qu'il s'agisse des plans départementaux, des Fonds de solidarité pour le logement, des accords collectifs ou du contingent préfectoral... Et cela, sur des thématiques aussi déterminantes que la lutte contre l'habitat indigne, la prévention des expulsions, l'engorgement du secteur de l'hébergement, la gestion des contingents préfectoraux et communaux, les pratiques d'attribution des logements sociaux...

À titre d'illustration, on note la « récupération » dans certains départements du contingent préfectoral qui malgré les textes, n'avait bien souvent qu'une faible consistance ; ou la renégociation des accords collectifs départementaux pour augmenter le nombre de ménages concernés quand la récupération du contingent préfectoral s'avère trop

difficile (Finistère). On note également, ici ou là, des tentatives pour faire assurer le relogement des ménages prioritaires sur d'autres contingents que la réservation préfectorale (communes, 1 % Logement ...) et même parfois sur le parc privé conventionné (quelques relogements ont ainsi été assurés sur le parc privé géré par l'Agence immobilière à vocation sociale de l'Hérault comme par celle de Saint Etienne, par le Pact-ARIM dans les Bouches-du-Rhône). On peut également pointer que la mise en œuvre du Droit au logement opposable a parfois permis de relancer la production d'une offre adaptée en faveur des personnes défavorisées (augmentation de la production de PLAI, mise en place d'une MOUS départementale dans le Finistère pour réduire les disparités de développement de l'offre adaptée entre les territoires...).

On peut enfin noter que la mise en œuvre du droit au logement contribue parfois à la réalisation des objectifs du PARSA⁴³, notamment pour assurer la fluidité du parcours des sortants d'hébergement vers le logement social. Les sortants de structures d'hébergement constituent, d'ores et déjà, une partie significative des demandeurs qui sollicitent les commissions de médiation (17 % au niveau national au 31 août 2008 mais environ 30 % en Isère).

Ces quelques exemples de relance des dispositifs d'action en faveur du logement des personnes défavorisées - pour intéressants qu'ils soient - sont encore limités en nombre et la dynamique qu'ils manifestent est fragile. Cette fragilité tient notamment aux incertitudes qui pèsent sur la politique en faveur du logement des personnes défavorisées dont on ne peut pas dire qu'elle soit une priorité dans le contexte actuel. Cette situation est d'autant plus inquiétante que c'est maintenant qu'il faut préparer l'échéance de 2012 qui ouvrira des possibilités de recours contentieux à tous les demandeurs de logement social qui n'ont pas obtenu de réponse dans les délais normaux. Il faudra alors que la politique du logement ait contribué à produire une offre de logements sociaux accessibles au plus grand nombre. Pourtant, au vu des mesures adoptées récemment, on ne peut malheureusement pas dire que les responsables de la politique du logement aient pris la mesure de cet enjeu.

⁴³ Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri.

Une porte étroite

La loi sur le Droit au logement opposable s'applique depuis maintenant un peu plus d'un an. S'il y a un large accord sur les principes généraux de la loi qui correspondent aux attentes du secteur associatif et de nombreux acteurs sociaux, **sa mise en œuvre suscite un certain nombre d'interrogations.** Les unes tiennent aux fondements et aux modes opératoires qu'elle a institués, lesquelles apparaissent avec encore plus d'acuité après une année d'application de la loi. C'est ainsi que l'affirmation du rôle de l'État comme garant du droit au logement ne tient pas suffisamment compte de la montée en responsabilité des collectivités locales qui détiennent des pouvoirs majeurs en matière d'urbanisme, de financement du logement social et qu'il en résulte un décalage entre l'État, sur lequel pèse une obligation de résultat mais qui n'a pas les moyens d'agir seul, et les collectivités qui disposent des moyens d'intervention mais qui ne sont pas responsables du Dalo. C'est ainsi également que la mobilisation du seul contingent préfectoral pour assurer le relogement des ménages prioritaires risque d'accentuer la spécialisation des quartiers et des villes qui ont supporté la construction du parc locatif social, alors que par ailleurs les politiques publiques tentent depuis plus de vingt ans de promouvoir une plus grande mixité sociale sur ces mêmes territoires.

D'autres interrogations, que nous avons largement développées dans la seconde partie de ce chapitre, portent sur les conditions mêmes de mise en œuvre du Droit au logement qui pourraient bien dans la pratique se révéler restrictives et vider pour partie l'opposabilité du droit au logement de son contenu. Dès lors, le développement du Droit au logement opposable en France passe par une porte étroite. **Ses principes généraux pourraient bien se diluer dans la pratique et, si l'on n'y veille pas, il risque de ne pas (ou insuffisamment) jouer son rôle de recours pour les personnes en difficulté qui ne sont pas en mesure d'accéder à un logement et de s'y maintenir par leurs propres moyens.**

Il convient notamment de s'interroger sur **le positionnement et le rôle des commissions de médiation.** Dans la pratique, ces dernières oscillent entre une fonction qui consiste à dire le droit, ce qui correspond aux attentes du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, et une autre qui relève davantage d'une approche sociale et qui cherche à combiner les principes d'uni-

versalité de la loi au regard des situations concrètes des personnes et est amenée à qualifier certaines demandes comme « prioritaires et urgentes » en fonction d'une jurisprudence qui apparaît encore flottante. Quand elles s'inscrivent dans une logique sociale, les commissions de médiation risquent évidemment d'être plus sensibles aux faibles possibilités de relogement sur leur territoire d'intervention et d'en tenir compte dans leurs décisions. Quand les commissions font le choix de dire le droit, cela permet notamment, sur les territoires où les difficultés de logement sont aiguës, de souligner l'écart entre les besoins que révèlent les recours et les capacités d'accueil du parc locatif social, et confère ainsi au Dalo un rôle d'interpellation des responsables politiques pour qu'ils adaptent leurs interventions à la situation de crise du logement qui pénalise d'abord les personnes les plus modestes.

La question posée est ainsi celle de l'articulation de la procédure Dalo avec les dispositifs d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDLPD et FSL), avec les procédures d'attribution des logements sociaux et plus largement celle de la place qu'occupe la mise en œuvre du Droit au logement opposable par rapport aux autres dimensions de l'action publique en faveur du logement des personnes modestes ou défavorisées. La loi Dalo, qui offre de nouvelles protections juridiques, ne dit rien sur la politique du logement qui doit permettre sa mise en œuvre⁴⁴ ; au mieux, elle en mettra en évidence les limites et permettra de remettre des priorités sur le devant de la scène. Elle donne un droit de recours - éventuellement devant une juridiction administrative - aux demandeurs de logement et ce droit s'exerce d'autant mieux que les politiques conduites localement en faveur du logement social et du logement des personnes défavorisées sont ambitieuses et efficaces. C'est notamment le cas de l'Ille-et-Vilaine où les acteurs locaux ont d'abord manifesté une réticence par rapport à la loi craignant que son application vienne perturber l'organisation locale des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées. Il n'en a rien été dans la pratique et ils s'accordent désormais pour dire que le Dalo a en quelque sorte une fonction de « Cour Suprême... (qui) intervient quand tous les dispositifs de droit commun sont épuisés ». Dans un tel fonctionnement, le nombre de sollicitations adressées à la

⁴⁴ Elle a toutefois revu à la hausse les objectifs de production du Plan de cohésion sociale tant en ce qui concerne le logement social que l'hébergement.

commission de médiation est évidemment limité... mais il ne faudrait pas en déduire pour autant et par principe qu'un faible nombre de dossiers reflète nécessairement partout un bon fonctionnement des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées. Tel n'est évidemment pas le cas dans de nombreux départements où la faiblesse du nombre de recours traduit avant tout une insuffisante mobilisation pour faire connaître la loi et accompagner les requérants, et ne préjuge en rien de l'efficacité des dispositifs publics d'intervention.

Après un an de fonctionnement, le système mis en place par la loi Dalo est encore instable et il est difficile de savoir dans quel sens vont se faire les évolutions à venir : en faveur d'un droit ouvert, respectueux de l'esprit de la loi, dont l'application devrait conduire à un renforcement des politiques oeuvrant pour le logement des personnes en difficulté... Ou en faveur d'un système de relogement plus maîtrisé qui conduirait à calibrer l'entrée dans le circuit Dalo afin de s'assurer d'un relogement effectif. Pour la Fondation Abbé Pierre, seule la première option apparaît respectueuse des principes fondateurs de la loi Dalo et est de nature à contraindre les responsables politiques à développer une politique du logement à hauteur des besoins sociaux, en particulier dans la perspective de 2012.