



LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE À L'ÉPREUVE DES FAITS

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Rapport présenté par
MM. Claude DILAIN et Gérard ROCHE, sénateurs
 Rapport n° 621 (2011-2012)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des Lois, présidée par M. David Assouline (Soc, Paris), s'est réunie le mercredi 27 juin 2012 et a examiné le rapport de MM. Claude Dilain (Soc, Seine-Saint-Denis) et Gérard Roche (UCR, Haute-Loire) sur **l'application de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (DALO)**.

I. La loi instituant le droit au logement opposable ou l'immense défi d'une obligation de résultat incombant à l'État

Cette loi est intervenue dans le contexte de crise traversé par le secteur du logement après les graves retards accumulés au cours des années 80 et 90 : offre insuffisante ou inadaptée à la demande des ménages à faibles revenus, hausse continue du taux d'effort des ménages pour se loger, progression du nombre de personnes mal ou non logées (estimé à 3 millions)...

La loi du 5 mars 2007 reconnaît le droit à un logement décent et indépendant à toute personne n'étant pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit est garanti par l'État, qui est désormais soumis à une **obligation de résultat** et non plus seulement de moyens. Il s'exerce par un **recours amiable auprès des commissions départementales de médiation**, puis, si nécessaire, par un **recours contentieux auprès de la juridiction administrative**.

Les commissions de médiation peuvent être saisies sans condition de délai par **cinq catégories de demandeurs prioritaires**, à savoir ceux qui sont :

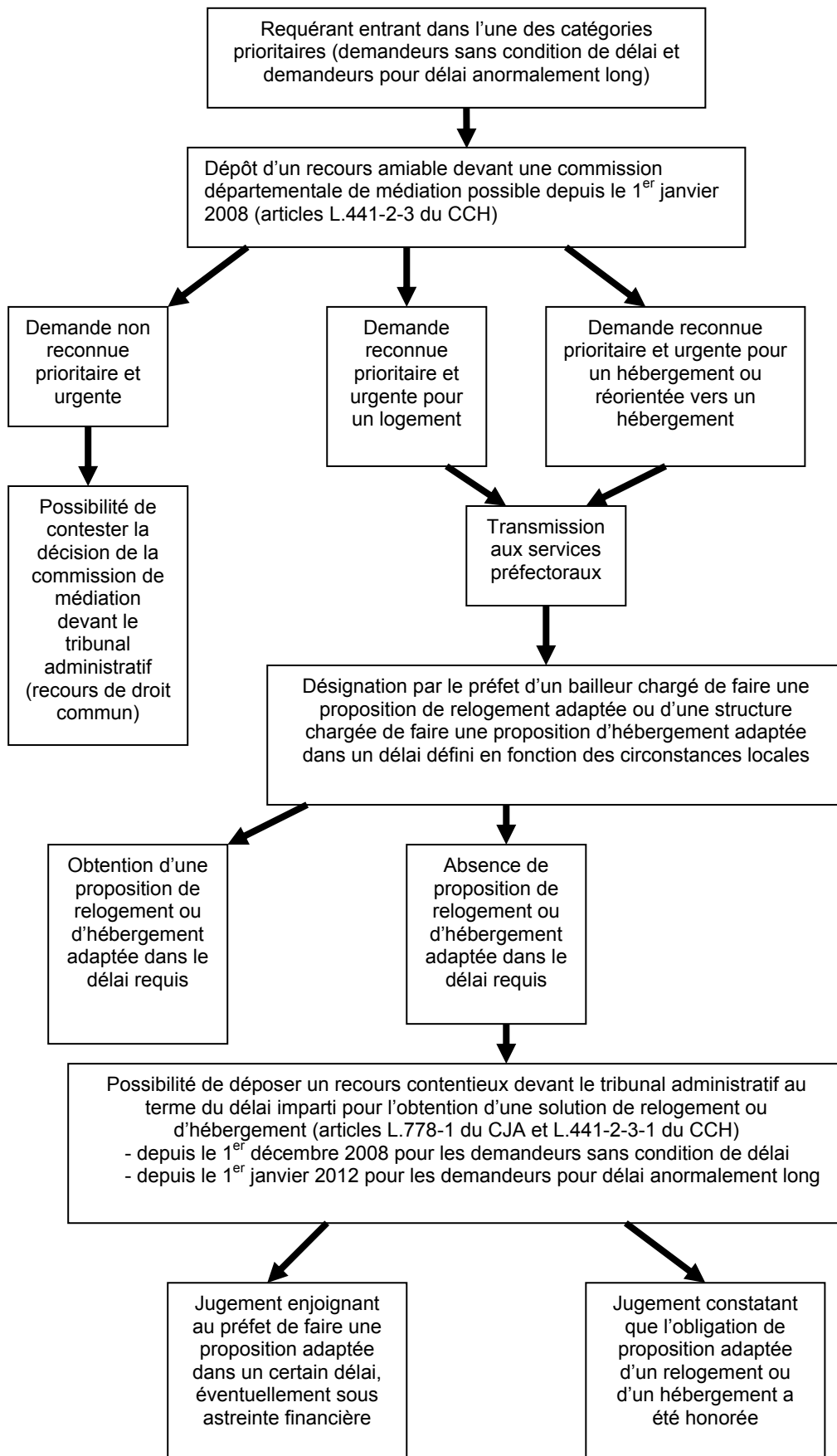
- dépourvus de logement ;

- logés dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- menacés d'expulsion sans relogement ;
- hébergés ou logés temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- logés dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre.

Ces commissions peuvent également être saisies par les demandeurs de logement social n'ayant pas obtenu satisfaction à l'issue d'un délai anormalement long.

En outre, la loi prévoit des dispositions qui renforcent, à la marge, des dispositifs déjà existants dans le but d'encourager le développement du parc social.

Enfin, la loi améliore la solvabilité des ménages par l'indexation des aides au logement sur l'indice de référence des loyers, la revalorisation devant intervenir le 1^{er} janvier de chaque année. ■

Procédure de recours amiable et contentieux instituée par la loi DALO

II. Une application très contrastée, un bilan pour le moins décevant

Cinq ans après son adoption, le bilan du droit au logement opposable (DALO) apparaît, à l'épreuve des faits, pour le moins décevant.

Certes, l'ensemble des textes réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre a été publié, de sorte que la loi du 5 mars 2007 est aujourd'hui, « sur le papier », applicable. **Cependant, les conditions de réussite du DALO ne sont pas toutes réunies.**

Bien que le nombre de saisines des commissions de médiation soit inférieur aux chiffres attendus, les recours formés s'élèvent à 6 000 en moyenne chaque mois. La **concentration géographique des recours est particulièrement marquée**, l'Île-de-France représentant à elle-seule 60 % des recours déposés en vue de l'obtention d'un logement.

Comme le reflètent les écarts significatifs entre taux de décisions favorables selon les territoires, **l'activité des commissions de médiation demeure empreinte de fortes disparités**. Il apparaît que certaines commissions se prononcent en fonction d'éléments de contexte, contrairement à l'esprit et à la lettre de la loi.

Si le respect de la loi est assuré sur la grande majorité du territoire, **les régions dans lesquelles l'application de la loi connaît le plus de difficultés sont celles où la situation au**

regard du logement est la plus critique : Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais. Au total, **des milliers de ménages prioritaires demeurent très mal ou non logés malgré leur situation prioritaire et urgente.**

Face au **nombre étonnamment élevé de refus des propositions de logement ou de relogement** par les demandeurs prioritaires dont la situation a été reconnue urgente, vos rapporteurs estiment utile de mettre en place un **accompagnement social renforcé**.

L'activité contentieuse engendrée par le DALO va croissant mais son utilité réelle soulève question. Huit fois sur dix environ, le contentieux créé par la loi débouche sur une décision favorable au demandeur. Dans la quasi-intégralité des cas, l'injonction prononcée par le juge est assortie **d'une astreinte financière que l'État se verse à lui-même**.

Au regard du faible nombre de liquidations d'astreintes devenues définitives, **l'efficacité de ces pénalités sur le relogement des demandeurs apparaît très limitée**. Dans ces conditions, **les juges, qui assurent une charge de travail très importante, peinent à percevoir leur réelle plus-value** et font face à l'incompréhension des requérants, déçus de ne pas obtenir de logement ou de relogement à l'issue directe de leur recours. **La confiance dans l'action des pouvoirs publics s'en trouve écornée.**■

III. Assurer l'avenir du droit au logement opposable par une amélioration de la gouvernance et le respect de la mixité sociale

L'avenir du DALO doit donc être assuré par le développement d'une offre locative adaptée aux ménages les plus modestes et, surtout, par une **amélioration de la gouvernance et le respect des objectifs de mixité sociale**.

En conséquence, vos rapporteurs appellent à une **politique volontariste en faveur du logement social et très social se fondant sur un meilleur ciblage**

financier et géographique des aides à la pierre. Les aides à la personne, aujourd'hui déconnectées des charges de logement réelles, doivent retrouver une **véritable efficacité sociale**. La **mobilisation du parc privé** en faveur du logement des personnes défavorisées doit être accrue par la dynamisation des instruments existants et encore sous-utilisés.

En outre, **toutes les possibilités de relogement offertes par des logements sociaux pourtant disponibles au titre des contingents réservés ne sont pas exploitées** en raison de dysfonctionnements dans les relations entre réservataires et bailleurs sociaux. Les conditions de mobilisation du parc social doivent donc être améliorées par la mise en place de **fichiers partagés des demandeurs prioritaires à reloger** et une plus grande transparence des attributions à travers **l'introduction généralisée de méthodes de « priorisation » des demandes** partagées par l'ensemble des réservataires.

Fondamentalement, il paraît indispensable d'**aménager le cadre de gouvernance territoriale du DALO**. Parce qu'elles disposent des principaux leviers d'action de la politique de l'habitat, les intercommunalités doivent voir leur rôle renforcé. Dans le cas particulier de l'Île-de-France, seule la mise en place d'une **autorité organisatrice régionale pour le**

logement dotée de pouvoirs d'arbitrage permettra de remédier aux difficultés.

Enfin, la mise en œuvre du DALO n'intervient pas dans des conditions permettant d'assurer le respect de l'objectif de mixité sociale rappelé par la loi elle-même. Il semble que les attributions de logement aux demandeurs prioritaires se fassent pour l'essentiel dans des territoires déjà très paupérisés.

Vos rapporteurs souhaitent donc que toute la transparence soit faite sur les parcours résidentiels, dans le temps et dans l'espace, des « prioritaires DALO ».

A cet égard, **l'engagement d'un nouveau chantier de rénovation urbaine** doit être l'occasion de mobiliser toutes les politiques de droit commun à l'échelle intercommunale pour lutter efficacement contre la dynamique de ségrégation sociale et territoriale à l'œuvre dans les territoires les plus défavorisés et afin d'assurer au DALO les conditions d'un meilleur avenir. ■



Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois
<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>

Président
 David ASSOULINE
 Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur
 Claude DILAIN
 Sénateur (Soc, Seine-Saint-Denis)



Rapporteur
 Gérard ROCHE
 Sénateur (UCR, Haute-Loire)



Le présent document et le rapport complet n° (2011-2012) sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-499-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06