

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Une priorité à restaurer

Rapport public thématique

Synthèse

Janvier 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une effectivité partielle, avec une dégradation continue en Île-de-France	7
2 Un mise en cause croissante de la responsabilité de l'État	9
3 Un enlisement à bas bruit résultant d'une conjonction de facteurs	11
Recommandations	15

Introduction

Instauré par la loi du 5 mars 2007, le droit au logement opposable (Dalo) constitue pour les requérants un recours ultime face à des difficultés graves de logement. Il vise à confier à l'État l'obligation de loger ou de reloger de façon prioritaire et urgente les ménages qui y sont reconnus éligibles. Si l'État est seul débiteur de ce droit, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et Action Logement ont l'obligation de contribuer à l'effort de relogement.

Sept critères sont susceptibles de conférer l'éligibilité au Dalo :

- l'absence de domicile ;
- la menace d'une expulsion sans solution de relogement ;
- l'hébergement dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois, ou dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois ;
- le fait d'être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre et dangereux ;
- le fait d'être logé dans un logement non décent, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- le fait d'être logé dans un logement suroccupé, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- le fait d'avoir demandé un logement social depuis un délai « anormalement long ».

L'offre de logement formulée par l'État doit être « adaptée » au sens de la loi, c'est-à-dire répondre aux besoins et caractéristiques des ménages. Lorsque l'État est défaillant, sa responsabilité peut être engagée, y compris au plan indemnitaire.

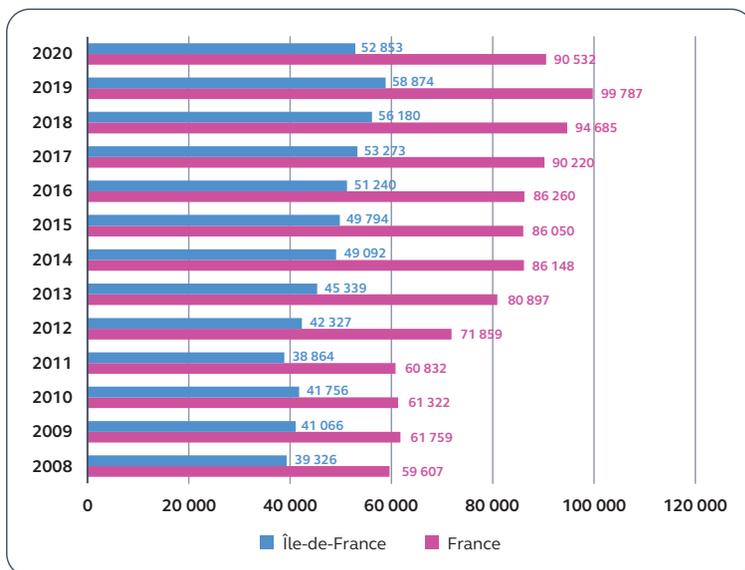


1 Une effectivité partielle, avec une dégradation continue en Île-de-France

Unique en Europe et dans le monde, le Dalo, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, a enregistré un nombre croissant de sollicitations. Jusqu'à fin 2020, près de 1,3 million de demandes de reconnaissance d'éligibilité au Dalo ont été déposées auprès des commissions départementales de médiation (Comed) chargées de les instruire.

Plus de 60 % des demandes sur la période ont été enregistrées en Île-de-France. Elles représentent aujourd'hui 2,7 % du nombre total de demandes de logement social (4,5 % en 2015). Cette évolution traduit l'amplification de la tension sur la demande de logements sociaux. Même si le nombre de demandeurs du Dalo augmente, leur part relative par rapport à la demande globale de logement social diminue.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de demandes de reconnaissance au titre du Dalo entre 2008 et 2020



Source : Cour des comptes d'après les données de la DHUP. Un même ménage peut déposer plusieurs demandes

Une effectivité partielle, avec une dégradation continue en Île-de-France

Le pourcentage de décisions favorables rendues par les commissions de médiation était, en 2019, de 34,5 % contre 25,0 % en 2008. Les variations observées entre départements ne peuvent seulement s'expliquer par la différence des situations individuelles et du parc locatif. Elles résultent aussi de pratiques disparates des commissions, ce qui soulève le problème de l'absence d'uniformité dans l'application du Dallo.

Être reconnu éligible au Dallo ne représente pour un ménage qu'une première étape. L'effectivité de ce droit acquis réside dans la capacité de l'État, seul débiteur, à proposer rapidement une offre de logement ou de relogement adaptée aux besoins de ces ménages. Le bilan actualisé depuis la dernière enquête de la Cour n'est toujours pas à la hauteur de l'engagement.

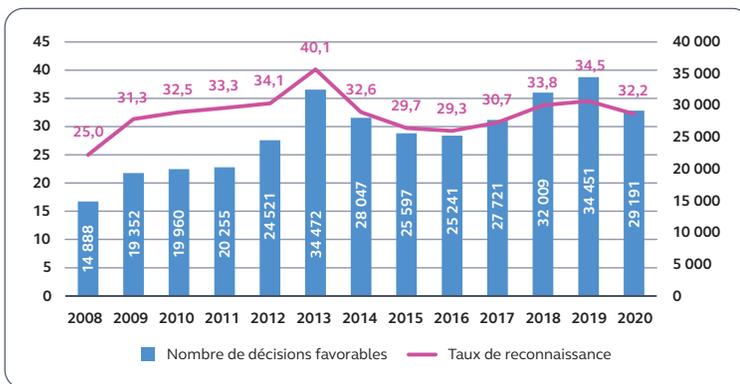
Entre 2008 et 2020, 333 724 ménages ont été reconnus éligibles à un

relogement urgent et prioritaire au titre du Dallo, dont 62,8 % ont bénéficié d'une offre adaptée de relogement proposée par l'État. Toutefois, 78 016 d'entre eux, soit 23,4 % du total, n'avaient pas encore été relogés fin février 2021. La situation s'est dégradée depuis 2015 : on comptait alors 60 000 ménages en attente d'une offre. Elle est particulièrement difficile en Île-de-France, où près d'un tiers des 65 000 ménages reconnus éligibles au Dallo, depuis 2008, est toujours en attente d'une offre de relogement par l'État.

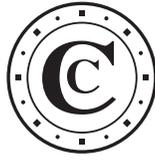
Le relogement s'effectue presque exclusivement dans le parc social, alors même que le parc privé conventionné peut également être mobilisé.

À l'échelle nationale, moins de la moitié des ménages reconnus éligibles au Dallo depuis 2008 a été relogée dans les délais fixés par la loi. Ces délais moyens sont contradictoires avec l'idée d'un relogement prioritaire et urgent.

Graphique n° 2 : évolution du nombre de décisions favorables et du taux de reconnaissance



Source : Cour des comptes d'après les données InfoDaLo communiquées par la DHUP. Données extraites au 24 février 2021, incomplètes, pour les années 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 pour les Bouches-du-Rhône. Lecture : nombre de décisions favorables annuelles rapportées au nombre de demandes reçues. Certaines décisions peuvent porter sur les recours reçus les années précédentes.



2 Un mise en cause croissante de la responsabilité de l'État

Deux voies de recours ont été prévues par le législateur en cas de carence de l'État : le recours en injonction pour carence avec, le cas échéant, le prononcé d'une astreinte, et le recours indemnitaire. Elles sont mobilisées de façon croissante par les ménages reconnus éligibles au Dalo et en attente d'une offre adaptée. Entre 2015 et 2020, l'État a dû payer près de 130 M€

au titre des astreintes. L'augmentation du nombre des ménages toujours en attente d'une offre devrait avoir un impact à la hausse sur ces montants. L'activité contentieuse représente une charge lourde pour les juridictions administratives, particulièrement en zone tendue où l'intervention du juge ne permet pas d'agir sur le principal levier : l'offre de logements.



3 Un enlèvement à bas bruit résultant d'une conjonction de facteurs

Les difficultés grandissantes pour accéder au logement social, souvent invoquées par les acteurs locaux, ne sauraient constituer le seul frein à la mise en œuvre du Dalo. D'autres facteurs interviennent. Ils ont d'abord pour origine l'augmentation du nombre des objectifs assignés aux acteurs locaux en matière d'attributions de logements sociaux. Depuis l'instauration du Dalo, plusieurs textes législatifs ont créé de nouvelles catégories de publics prioritaires.

Ces injonctions multiples ont pour conséquence de faire perdre au Dalo son caractère de priorité supérieure, au point de le reléguer au rang de priorité parmi d'autres. L'effort toujours insuffisant des collectivités territoriales et des bailleurs pour participer à l'effort de relogement aux côtés de l'État en constitue une illustration.

Ce risque de banalisation du Dalo pourrait être accentué par la généralisation de la cotation des demandes de logement social. Ce système d'attribution de points en fonction d'un certain nombre de critères, élaboré au sein des conférences intercommunales du logement, a vocation à être généralisé d'ici fin 2023, et vise à aider les

commissions d'attributions à prioriser les demandes. Alors qu'elle ne devrait normalement constituer qu'une aide à la décision, elle risque, compte-tenu du volume de demandes, d'orienter significativement l'ordre de la file des demandeurs. Or, aucune des règles aujourd'hui appliquées ne permet de s'assurer que la priorité supérieure du Dalo sera respectée.

Une deuxième série de difficultés a trait à la concentration excessive sur l'État de l'effort de relogement des ménages reconnus éligibles au Dalo. L'État est seul débiteur du droit, alors qu'il n'est pas gestionnaire des parcs de logements. La loi a cependant imposé à Action Logement, depuis 2009, et aux collectivités territoriales et autres bailleurs, depuis 2017, une obligation de contribuer à cet effort à *minima* à 25 % de leurs attributions annuelles.

La mesure de la contribution de chacun des acteurs est rendue difficile par l'incohérence des systèmes d'information et par l'insuffisance des données qui y sont renseignées. À partir des ordres de grandeur disponibles, la Cour a pu constater que les obligations légales n'étaient pas respectées, notamment dans les zones tendues, telles que l'Île-de-France.

Un enlèvement à bas bruit résultant d'une conjonction de facteurs

Dans le même temps, l'État, seul à voir sa responsabilité engagée en cas de carence à reloger les ménages reconnus éligibles, ne mobilise pas les outils de sanction prévus par le législateur dans un contexte de dialogue déjà difficile avec les acteurs du logement social.

Une troisième série de difficultés concerne les contestations directes ou indirectes de la légitimité même du Dalo. Celles-ci se nourrissent de l'imprécision ou de l'inadaptation de certains critères d'éligibilité :

- le traitement indifférencié des ménages demandeurs, selon qu'il sont déjà dans le parc social ou non, accrédite l'idée que le Dalo se substitue aux obligations normales des bailleurs sociaux et au droit commun en matière de mutation au sein du parc social ;
- l'absence de prise en compte prioritaire des personnes handicapées, sauf en cas d'indécence de leur logement ou de sa suroccupation.

Des éléments de contexte, reconnus par la loi, comme la nécessaire mixité sociale ou l'insuffisance des ressources, peuvent aussi être utilisés par certains bailleurs pour refuser les candidatures de ménages reconnus éligibles au Dalo, sans qu'ils formulent de proposition alternative de logement.

Une quatrième série de difficultés provient de la fragilité des commissions de médiation. Malgré une composition plus représentative et d'incontestables efforts conduits par les services de l'État pour former les membres et rapprocher les pratiques, des disparités importantes persistent entre départements. Les présidences de ces commissions sont peu attractives.

Au vu de leur mission, qui consiste à reconnaître à certains ménages un droit opposable à l'État, et, en comparaison avec d'autres commissions administratives, leur compétences doivent être renforcées.

Enfin, l'insuffisance de l'accompagnement des ménages est source de difficultés aussi bien en amont des demandes de reconnaissance (non-recours, incomplétude des dossiers) qu'en aval après avoir obtenu la reconnaissance de leur droit (refus d'une offre pourtant adaptée).

Au terme de ce nouveau bilan de la mise en œuvre du droit au logement opposable, la Cour constate l'accentuation des difficultés qu'elle avait déjà révélées en 2015, particulièrement en Île-de-France. Le risque existe que le Dalo devienne de plus en plus un droit source de désillusions grandissantes. Pour de trop nombreux ménages, il n'est pas encore un droit effectif.

Un enlisement à bas bruit résultant d'une conjonction de facteurs

Si une partie des difficultés résultent de facteurs exogènes - notamment l'insuffisance d'une offre locative accessible, dans le parc privé comme dans le parc social -, une évolution du cadre juridique et des modalités de mise en œuvre opérationnelle du Dalo est nécessaire. À cette fin, la Cour formule treize recommandations destinées à restaurer l'effectivité du Dalo.

Ces recommandations se structurent autour des cinq orientations suivantes :

- garantir la primauté du Dalo ;
- recentrer le Dalo pour en garantir le caractère d'ultime recours ;
- accompagner davantage les ménages ;
- spécialiser et simplifier les procédures ;
- responsabiliser les acteurs.

Elles forment un tout cohérent et que la Cour considère comme indissociable pour restaurer l'effectivité du droit au logement opposable.

Recommandations

Au regard des difficultés persistantes qu'elle constate, cinq ans après sa précédente enquête, la Cour formule une série d'orientations et de recommandations destinées à restaurer l'effectivité et la primauté du droit au logement opposable, conformément à l'intention initiale du législateur. Ces propositions comportent à la fois des ajustements législatifs et réglementaires et des mesures relevant des services de l'État. Elles constituent pour la Cour un ensemble cohérent et indissociable.

Orientation n°1 : Garantir la primauté du Dalo

Alors que la loi du 5 mars 2007 confère aux ménages reconnus éligibles au Dalo une priorité sur tous les autres publics prioritaires pour être logés ou relogés, la Cour a constaté que, dans les zones où l'accès au logement privé et au logement social est le plus difficile, les ménages attributaires d'un Dalo sont trop souvent considérés comme une catégorie de publics prioritaires parmi d'autres. Il importe de rétablir la primauté prescrite par le législateur.

1. Procéder à l'harmonisation des dispositions juridiques afin que la désignation par le préfet d'un ménage attributaire d'un Dalo vaille injonction à reloger (DHUP).

La Cour recommande de clarifier l'obligation faite aux bailleurs de loger les bénéficiaires du Dalo. Le terme de « désignation » parfois mentionné dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) introduit une confusion avec les désignations auxquelles procèdent les réservataires

dans le cadre habituel des attributions de logement et laisse entendre l'existence d'une possibilité de refus. L'harmonisation visera à expliciter le fait que la désignation d'un ménage attributaire d'un Dalo vaut injonction à loger ou reloger au bailleur.

Elle recommande d'amender en conséquence la rédaction des 9^e et 15^e alinéas de l'article L. 441-2-3 du CCH pour bien indiquer que la désignation d'un ménage par le préfet vaut injonction.

2. Veiller à ce que la cotation des demandes de logement social reconnaisse systématiquement la primauté du Dalo (DHUP).

Dans la perspective de la généralisation de la cotation des demandes de logement social, la Cour recommande de s'assurer que les modalités de cotation retenues garantissent la primauté des ménages attributaires d'un Dalo. En l'absence, à ce jour, de règles prescriptrices en ce sens, le risque est réel que, dans les zones tendues, les systèmes de cotation arrêtés à l'échelon intercommunal relèguent le Dalo au rang de priorité parmi d'autres.

Si les critères de cotation sont laissés au choix des acteurs locaux, un décret pourrait prévoir que les bénéficiaires du Dalo sont dotés d'une cotation supérieure aux autres dans tous les territoires concernés par la réforme des attributions.

3. En cas de refus d'une candidature d'un ménage Dalo au motif de la faiblesse de ses revenus ou des objectifs législatifs de mixité sociale,

Recommandations

introduire dans la loi une obligation pour la commission d'attribution de lui proposer un autre logement ou un loyer adapté (DHUP).

Si les commissions d'attribution des logements (Caléol) doivent conserver leur capacité d'appariement entre les candidatures proposées et les logements disponibles, les situations de blocage conduisant aux refus de ménages attributaires d'un Dalo, au motif de leurs ressources sans solution alternative, doivent cesser.

Les dispositions légales ou réglementaires doivent prévoir l'obligation pour le bailleur de proposer un autre logement à titre d'alternative.

À défaut, les représentants de l'État doivent se saisir des outils de substitution par attribution directe déjà inscrits dans la loi et aujourd'hui non mobilisés, sous réserve des ajustements nécessaires pour en faciliter la mise en œuvre.

Orientation n°2 : Recentrer le droit pour en garantir le caractère de recours ultime

Après treize ans de mise en œuvre, il est nécessaire de réviser certains critères d'éligibilité pour conserver au Dalo son caractère de recours ultime et pour parer au risque qu'il ne devienne une voie de contournement du droit commun.

4. Supprimer pour les requérants déjà logés dans le parc social le critère d'éligibilité au Dalo fondé sur le délai anormalement long d'obtention d'un logement social (DHUP).

Dans le prolongement de ses observations de 2016, la Cour recommande un traitement différencié, sur ce critère, entre les ménages déjà logés dans le parc social et les autres. Seuls ces derniers justifient du maintien de ce critère.

L'avantage majeur que procure l'occupation d'un logement social dans les zones tendues, les responsabilités spécifiques des bailleurs sociaux, dont l'État, et les difficultés que celui-ci rencontre, dans ces mêmes zones, pour respecter son obligation de proposition d'un logement ou d'un relogement ne peuvent conduire à considérer que la situation est identique. Le risque d'un détournement des procédures de droit commun relatives aux mutations au sein du parc social serait ainsi écarté.

5. Préciser, dans la loi, les deux étapes de l'examen des demandes de reconnaissance au titre du Dalo : vérification en premier lieu de l'appartenance à l'une des catégories prévues par la loi, puis mesure de l'urgence de la situation du ménage requérant (DHUP).

L'urgence à reloger doit primer. La Cour recommande que le 13^e alinéa de l'article L. 441-2-3 du CCH prescrive la nécessité pour les commissions de médiation (Comed) de procéder à l'instruction des demandes selon ces deux étapes.

6. Créer dans la loi une procédure de caducisation du droit devant les commissions de médiation (DHUP).

La Cour recommande qu'une procédure visant à constater la

Recommandations

caducité du Dalo soit mise en place, afin de traiter la situation des ménages qui ont refusé une offre de proposition adaptée au sens des dispositions réglementaires.

Une telle procédure permettrait d'harmoniser les diverses pratiques de caducisation aujourd'hui mises en œuvre dans certaines régions et de clarifier le nombre exact des ménages vis-à-vis desquels l'État demeure débiteur de la mise en œuvre du Dalo.

La Cour suggère à cet égard de s'inspirer du dispositif mis en place en Île-de-France par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl), qui conduit les services départementaux à solliciter l'avis de la Comed avant de notifier aux ménages concernés que l'État s'estime délié de son obligation à leur égard. Un renforcement des moyens des Comed pour répondre à ces sollicitations supplémentaires sera nécessaire.

Orientation n°3 : Accompagner davantage les ménages

Si le profil des ménages éligibles est assez diversifié, un nombre important d'entre eux a besoin d'un accompagnement social tout au long des étapes de reconnaissance de l'éligibilité au Dalo, et jusqu'au relogement. Cet accompagnement est la garantie d'une insertion réussie dans le logement.

7. Proposer systématiquement aux ménages un accompagnement en amont de la reconnaissance au titre du Dalo et en aval de l'obtention de celle-ci jusqu'au relogement (DHUP).

Au regard des difficultés que l'absence d'accompagnement systématique engendre en amont de la décision de la Comed comme, ensuite, dans l'attente de la proposition de logement ou de relogement, la Cour recommande que les Comed ou les services instructeurs proposent systématiquement un accompagnement aux ménages sollicitant la reconnaissance de leur éligibilité au Dalo comme à ceux qui ont obtenu ce droit. Les formes de cet accompagnement devraient être adaptées en fonction de la situation des ménages et mobiliser les différents acteurs de l'accompagnement présents dans les territoires.

Orientation n°4 : Spécialiser et simplifier les procédures

Plusieurs mesures de simplification peuvent être mises en œuvre pour alléger les procédures d'instruction de l'éligibilité, sans préjudice pour les ménages demandeurs.

8. Renforcer les présidences des commissions de médiation, conforter leurs moyens et regrouper les commissions les moins sollicitées (DHUP, préfets de régions).

La Cour recommande de poursuivre le travail de consolidation des commissions de médiation en agissant sur trois leviers complémentaires :

- le renforcement du statut des présidents, en confiant cette responsabilité à des anciens magistrats ou professionnels du droit, à l'instar du principe déjà en vigueur pour de nombreuses autres commissions administratives indépendantes. La question de

Recommandations

l'indemnisation des présidents doit également être posée, alors même que l'activité de certaines commissions atteint des niveaux élevés ;

- la formation systématique des membres des Comed, en amont de leur prise de fonctions et pendant l'exercice de leur mandat ;
- le regroupement des Comed les moins sollicitées à l'échelon régional voire interdépartemental, avec mutualisation à cette occasion des moyens d'instruction, le préfet de département demeurant juridiquement et opérationnellement responsable, au nom de l'État, de l'obligation de proposer une offre de logement.

9. Supprimer dans la loi l'avis préalable du maire sur le logement d'un ménage Dalo (DHUP, DGCL).

La Cour recommande de supprimer les dispositions de l'article L. 441-2-3 du CCH qui prévoient que le représentant de l'État définit le périmètre au sein duquel un logement sera proposé au ménage reconnu éligible au Dalo, « après avis des maires des communes concernées ».

Cet avis préalable n'est pas sollicité s'agissant des demandes de logement social ressortant de la procédure de droit commun. Il représente une démarche supplémentaire fastidieuse pour les services de l'État et n'apparaît nullement de nature à favoriser l'intégration du ménage dans la commune. Les avis négatifs, même s'ils n'ont qu'une valeur consultative, peuvent mettre l'État en difficulté

pour mener à bien l'opération de logement.

10. Supprimer le principe de l'audience obligatoire devant le juge administratif pour les recours contentieux en injonction visant à constater la carence de l'État dans le relogement d'un ménage reconnu éligible au Dalo (DHUP).

La Cour recommande la suppression de l'audience publique obligatoire pour les recours contentieux en injonction contre l'État qui ont pour seul but de constater l'absence d'offre de logement de la part du préfet. Le juge administratif se bornant à constater l'absence d'offre, l'audience n'apporte aucune valeur ajoutée. Cette suppression normaliserait le fonctionnement en vigueur pendant la crise sanitaire, le juge administratif conservant la possibilité de rétablir l'audience s'il la juge nécessaire.

Cette suppression ne concernerait pas, en revanche, les recours contentieux en injonction qui ont pour but de contester le caractère adapté d'une offre de logement formulée par l'État. Dans la mesure où la décision du juge peut emporter la perte de l'éligibilité au Dalo, si l'offre de l'État est jugée adaptée, la possibilité pour les parties de s'exprimer lors d'une audience s'impose.

Orientation n°5 : Responsabiliser les acteurs

Si l'État est seul garant de l'effectivité du Dalo, l'effort de logement ou de relogement des ménages tributaires de ce droit repose également, depuis les dernières évolutions législatives,

Recommandations

sur les bailleurs, les collectivités territoriales et Action Logement.

11. Prévoir dans la loi l'extension aux préfets de région de la faculté de proposer un relogement en-dehors du département, lorsque les spécificités territoriales permettent de l'envisager, en tenant compte des contraintes des ménages (DHUP).

Il convient d'élargir les possibilités dont dispose le préfet. La faculté de relogement à l'échelle interdépartementale, aujourd'hui applicable dans la seule région francilienne, doit être étendue à d'autres territoires spécifiquement circonscrits.

Dans les territoires dont l'organisation urbaine, les réseaux de transports et les bassins de vie sont intégrés au-delà des frontières administratives départementales, cette extension permettrait d'accroître les offres possibles pour les ménages.

Les critères d'adaptation de l'offre, et notamment la prise en compte des lieux de travail et de scolarisation, le cas échéant, continueraient de s'imposer, comme c'est le cas aujourd'hui en Île-de-France.

12. Confier dans la loi aux préfets de département la possibilité de sanctionner financièrement les bailleurs refusant, sans motif valable, d'attribuer un logement aux ménages Dalo désignés par le préfet (DHUP).

La Cour recommande d'instaurer un pouvoir de sanction financière par le préfet en direction des bailleurs qui refuseraient, sans motif valable, d'attribuer un logement à un ménage

attributaire d'un Dalo désigné par le préfet ou d'inscrire sa candidature à l'ordre du jour d'une Caléol. Le produit de la sanction bénéficierait au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) et pourrait venir en déduction, à due proportion, du paiement par l'État des astreintes pour carence à reloger. La conception d'un dispositif simple devra être privilégiée pour ne pas alourdir la procédure, qui, sinon, serait rendue impraticable.

Ce pouvoir de sanction interviendrait en complément de l'exercice du pouvoir de substitution.

À cette occasion, il apparaît nécessaire d'amender la rédaction du 19^e alinéa de l'article L. 441-2-3 du CCH qui se limite aujourd'hui à mentionner le refus d'attribution, alors qu'il conviendrait plutôt de parler d'absence d'attribution dans le délai réglementaire, et qui ne mentionne que la mobilisation du seul contingent préfectoral en cas d'usage du pouvoir de substitution, alors que désormais tous les contingents doivent pouvoir être sollicités.

13. Adapter les systèmes d'information afin de permettre de mesurer précisément le respect par les collectivités territoriales, Action Logement et les bailleurs de leurs obligations en matière de relogement des ménages Dalo (DHUP, collectivités territoriales, bailleurs).

Bien identifiée par l'ensemble des interlocuteurs de la Cour, cette recommandation constitue une condition générale de l'efficacité du dispositif de réforme proposée par la Cour.