

# FICHES CONCOURS

## POLITIQUES SOCIALES ET DE SANTE

### La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (loi DALO)

Mai 2017



Gustave Courbet, Le refuge

#### La loi, origine et contenu

- La loi Dalo du 5 mars 2007 s'inscrit dans un contexte de crise du logement qui dure alors depuis des années, sans avoir depuis lors cessé. Le nombre des personnes mal logées et qui ne peuvent accéder à un logement personnel, décent ou financièrement adapté à leurs ressources est estimé alors à 3 millions. Il fallait et il faut parfois des années, en zone dite tendue comme Paris, pour accéder à un logement social.

- La loi Besson du 31 mai 1990 affirmait déjà que le droit au logement constituait un devoir de solidarité, sans prévoir toutefois de sanction en cas de non application de ce principe. Une décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 a considéré que la possibilité d'obtenir un logement décent est un « objectif à valeur constitutionnelle », ce qui ne reconnaît pas un droit absolu mais légitime l'objectif.

La situation des mal-logés n'a cependant pas été résolue. De nombreuses associations ont souhaité que le caractère opposable du droit au logement soit inscrit dans la loi. Il s'agissait de prévoir que, dans certains cas, l'autorité publique serait soumise à une obligation de résultat et devrait fournir un logement, sauf à risquer d'être attaquée en justice. En 2002 et 2003, notamment dans son 9ème rapport, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a défendu cette idée.

- Malgré certaines propositions tendant à expérimenter ce droit au logement opposable et à préparer soigneusement une mise en œuvre qui s'avérait délicate, le

Parlement (dans un contexte social particulier, suite à l'occupation d'un quartier de Paris par des SDF et sur exigence d'une association) a adopté très vite la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable au bénéfice des personnes défavorisées en leur permettant d'exercer un recours contre l'État si elles n'étaient pas relogées.

- La loi soumet le droit au logement à conditions : séjour régulier et répondant à certaines conditions de permanence, impossibilité d'accéder à un logement décent<sup>1</sup> et indépendant par ses propres moyens. La personne doit en outre, soit faire partie de catégories prioritaires (être sans logement, être logée dans des conditions indignes...), soit avoir subi une attente « anormalement longue » après le dépôt d'une demande de logement social. Enfin, son dossier doit obtenir l'avis favorable d'une commission de médiation composée de représentants des organismes bailleurs, de représentants des associations de locataires et de représentants d'associations ayant pour objet le logement des personnes défavorisées.

Dans ce cas, le préfet doit dégager un logement dans les 3 mois sur le quota préfectoral de réservation dont il dispose dans le logement social ou dans le parc privé. La loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 oblige désormais tous les « réservataires » (pas seulement le préfet mais aussi les bailleurs et les collectivités) à contribuer à l'accueil des bénéficiaires DALO en leur réservant 25 % de leur contingent.

Si, alors que la commission les a reconnues prioritaires, aucune proposition ne leur est faite, les demandeurs peuvent saisir le tribunal administratif pour faire reconnaître leur droit, sous possibilité d'astreinte de l'État, astreinte qui ne leur bénéficie pas cependant mais va à un fonds destiné au financement du logement social.

La loi DALO prévoit également, pour les personnes à la rue, un droit à l'hébergement opposable dans une structure d'hébergement d'urgence. En outre, toute personne accueillie dans une telle structure peut s'y maintenir tant qu'une orientation adaptée ne lui est pas proposée.

### **Des résultats médiocres, dès le départ comme dans le bilan d'ensemble**

- Dès le départ, le bilan de la loi a été médiocre : mi 2009, selon le rapport du Comité de suivi de la loi, sur 100 000 dossiers déposés, 66 000 avaient été traités, 25000 avaient reçu un avis favorable en commission et 11 000 seulement avaient abouti à un relogement. Les chiffres recouvraient de grandes disparités entre départements. Le rapport soulignait déjà que, si le droit au logement opposable constituait dans certains départements un recours efficace pour les personnes en difficulté, il n'avait pas d'efficacité partout, et notamment pas en Ile-de-France.

Année après année, les rapports du Comité de suivi ont témoigné de résultats peu satisfaisants.

---

<sup>1</sup> Cette notion de logement « décent » est précisée par le décret d'application du 30 janvier 2002 de la loi de solidarité urbaine dite loi SRU du 13 décembre 2000.

- Une mission d'évaluation sur « l'effectivité du droit au logement opposable » demandée par la ministre du logement a remis en décembre 2016 un volumineux rapport<sup>2</sup>.

Le rapport d'évaluation constate tout d'abord que, alors que l'Insee avait évalué en 2006 le nombre de bénéficiaires potentiels de la loi à 520 000, seulement 185 085 personnes ont été reconnues prioritaires de 2008 à 2015. Sachant que, parmi elles, 102 300 seulement ont été effectivement relogées, il est loisible de s'interroger sur l'accélération du traitement de la situation des personnes défavorisées que visait la loi...La France a d'ailleurs été condamnée en 2015 par la Cour européenne des droits de l'homme pour ne pas avoir relogé un demandeur en situation d'urgence.

La mission impute un tel résultat aux constats suivants :

- Les commissions de médiation, surchargées, ne fonctionnent pas bien. Leur composition (représentants de l'Etat et des collectivités, représentants d'associations qui défendent les mal-logés et des bailleurs) devrait les protéger de toute partialité : or, parfois elles exigent des démarches préalables trop lourdes et elles ne reconnaissant l'urgence que dans les cas extrêmes, tenant compte implicitement de la situation du logement social sur le territoire et anticipant le refus des commissions d'admission qui, une fois le dossier reconnu prioritaire, prendront la décision d'attribution d'un logement ; le taux d'avis favorables des commissions de médiation a chuté de 45 % en 2008 à 29 % en 2015 ;
- Les préfectures ne recensent pas toujours correctement le contingent de 25 % des logements qui leur est attribué dont elles pourraient disposer pour loger un demandeur « DALO ». Elles délèguent aussi souvent la gestion de ce contingent aux communes sans vérifier la manière dont celles-ci l'utilisent ;
- Enfin, dans les commissions d'attribution des logements sociaux qui interviennent ensuite, le représentant de l'Etat se heurte aux réticences des élus et des bailleurs sociaux qui cherchent à éviter le relogement d'un demandeur souvent très modeste.

Cette analyse conduit la mission d'évaluation à proposer une foultitude de mesures (meilleure formation des membres des commissions de médiation, obligation de répertorier le contingent de logements dont l'Etat dispose, interdiction aux préfets de déléguer le contingent de l'Etat aux communes) censées améliorer le dispositif.

Pour améliorer la situation, la loi Egalité et citoyenneté fait obligation à tous les « réservataires » de contingent dans le logement social (bailleurs et collectivités) d'en attribuer une part au public prioritaire en vertu de la loi DALO, ce qui peut modifier les résultats. La même loi oblige désormais les bailleurs sociaux à réserver un quart de leurs attributions en dehors des quartiers de la politique de la ville aux plus modestes, pour éviter une concentration des difficultés sociales.

---

<sup>2</sup> L'effectivité du droit au logement opposable, Marie-Arlette Carlotti, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, La documentation française, décembre 2016

## **De fortes interrogations sur la crédibilité de la loi DALO, voire sur son opportunité**

- La définition de droits opposables est une démarche nouvelle et qui peut sembler séduisante : enfin, au lieu d'affirmer des droits sans se préoccuper de leur application concrète, une loi met en place des procédures précises pour en garantir l'effectivité.
- Cependant en l'occurrence, on ne peut se défendre d'un certain scepticisme :
  - La procédure est complexe, ce qui est inévitable dès lors que le droit à être prioritaire doit être reconnu, puis que l'Etat doit agir ;
  - Comment dominer la pénurie de logements, surtout en zone tendue comme la Région parisienne ? Comme le dit un observateur, ce n'est pas le juge qui construit. Tant qu'une offre adaptée aux plus modestes ne se développera pas, la situation de blocage perdurera.
  - La loi devrait en outre imposer une meilleure transparence des attributions de logements sociaux.

En réalité, si le système fonctionnait bien, sélectionnerait dès le départ les relogements prioritaires et si les délais d'attribution se réduisaient, il n'y aurait pas besoin de la loi DALO qui vient ajouter une couche supplémentaire dans l'affectation de logements à des personnes défavorisées. Si tel n'est pas le cas, le droit opposable ne fait qu'obliger des demandeurs à répéter leurs démarches ou, dans le pire des cas, révèle l'impuissance publique.