

Le droit au logement opposable : une avancée incontestable, des questions en suspens

Christophe Robert

Sociologue, directeur des études à la Fondation Abbé Pierre.

Adoptée le 5 mars 2007, la loi sur le droit au logement opposable (dite « Dalo ») est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2008. En ouvrant de nouveaux droits et des recours juridiques 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 puis la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ont contribué à édifier un socle législatif et à mettre en œuvre 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 pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ainsi que 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 vu 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 copilotage 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 en le faisant passer d'une obligation de moyens (élaborer

un plan d'action en faveur du logement des personnes défavorisées, créer un fonds de solidarité pour le logement), à une obligation de résultat : donner un toit à ceux qui n'en ont pas. Un apport majeur de la loi consiste notamment à introduire des voies de recours amiable, puis contentieux qui prennent leurs effets selon plusieurs temporalités. En ce qui concerne la phase amiable, depuis janvier 2008, sont concernés les demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais de réponse anormalement longs, de même que cinq catégories de publics prioritaires faisant référence à 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 qui présentent un handicap ou qui ont au moins une personne handicapée à charge et logées dans une habitation manifestement suroccupée ou dans un logement indécents.

En ce qui concerne la phase contentieuse, les cinq catégories de publics prioritaires précitées pourront, dès le 1^{er} décembre 2008, saisir le tribunal administratif tandis que les demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais de réponse anormalement longs devront attendre le 1^{er} janvier 2012 avant de pouvoir exercer un tel recours.

L'État est très clairement désigné pour être le garant de ce droit (1) sachant qu'en cas de non-respect

(1) 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, elles délivrent les permis de construire et détiennent la compétence en matière d'urbanisme.

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 verser de l'argent dans un fonds... d'État). Dans un contexte de crise du logement qui s'aggrave et touche un nombre croissant de ménages et de territoires, la loi Dalo constitue donc une avancée juridique incontestable pour toutes les personnes en situation de fragilité par rapport au logement qui ne trouvent pas de réponses adaptées à leurs besoins. Mais cette avancée majeure ne doit pas pour autant masquer le fait que l'effectivité de la loi Dalo soulève des questions fondamentales qui tiennent autant à son cadrage initial qu'à la manière dont elle est aujourd'hui mise en œuvre. Des interrogations essentielles doivent donc être appréhendées avec objectivité et appellent des réponses déterminantes pour s'assurer que ce droit fondamental trouve rapidement une traduction concrète pour toutes les personnes en difficulté de logement ciblées par la loi (2).

Des interrogations sur les orientations générales de la loi

Le droit au logement opposable repose sur un cadre d'intervention qui soulève des questions essentielles au moment de sa mise en œuvre. Son application 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 conventionné (3). 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 concernées (4). L'écart entre le nombre de ménages potentiellement prioritaires (environ 600 000) (5) et les

capacités d'accueil du parc HLM sur le contingent préfectoral (environ 60 000 logements 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 la liste d'attente. Le recours au seul contingent préfectoral fait également craindre un risque d'accroissement de la spécialisation sociale du parc HLM et ainsi un renforcement de la ségrégation territoriale. 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 ; certes 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.

Ces inquiétudes plaident pour un élargissement des logements mobilisables au titre de l'application de la loi Dalo. L'implication des contingents des collectivités locales, du 1 % Logement et des bailleurs sociaux (6), 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 sociales par l'habitat. Plus largement, même dans l'hypothèse d'un élargissement des contingents mobilisables, la loi Dalo risque de se heurter sur certains territoires à l'insuffisance du nombre de logements à bas loyers disponibles aujourd'hui. 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 ont considérablement réduit le nombre de logements susceptibles d'être proposés chaque année aux catégories modestes ou

(2) Diverses évolutions liées à l'adoption de la loi sur le droit au logement opposable ne seront pas abordées dans cet article : limitation du nombre de pièces pouvant être demandées par des candidats à la location d'un logement, modification de l'indice de référence des loyers, renforcement du rôle des plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri et obligation de construction de places par les communes (sous peine de sanctions), mise en œuvre du principe de continuité qui veut qu'une personne hébergée dans un centre d'hébergement d'urgence puisse y rester tant que ne lui est pas proposée une orientation durable, apparition de l'hébergement de stabilisation...

(3) Il s'agit des logements faisant l'objet d'une convention sociale ou très sociale conclue entre l'Agence nationale de l'habitat et des propriétaires privés.

(4) 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 délégué aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale.

(5) 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.

(6) 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 présenté en juillet 2008).

défavorisées (7). 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 de logements à loyer accessible pour les demandeurs les plus modestes (8).

Parallèlement, différentes mesures doivent être rapidement prises pour 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, à partir de décembre 2008, l'engorgement des tribunaux administratifs (9). La mise en œuvre du droit au logement opposable doit donc conduire à réduire les flux de demandeurs prioritaires reconnus par la loi, et ce 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 logement par le biais de politiques de prévention plus dynamiques. Parmi les catégories de personnes qui peuvent solliciter dès maintenant les commissions de médiation (et qui pourront dès le 1^{er} décembre 2008 déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif), deux d'entre elles peuvent plus particulièrement relever de politiques préventives. Il s'agit, d'une part, des personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux et, d'autre part, des personnes ayant fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion. 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. 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. 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. S'il est donc essentiel d'élargir le cadre

de mise en œuvre de la loi et de voir, enfin, se mettre en place une politique du logement qui réponde effectivement aux difficultés sociales identifiées, le droit au logement plein et effectif n'en demeure pas moins un objectif depuis janvier 2008.

Éléments de bilan, cinq mois après la mise en application de la loi

Sur l'information des demandeurs

L'analyse des demandes adressées aux commissions de médiation cinq mois après leur installation montre la relative faiblesse du nombre de dossiers de recours déposés et la disparité entre les départements (10). À quoi ce constat peut-il être attribué ? 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 la sensibilisation des ménages à ce nouveau droit est posée. Or, à l'évidence, l'information diffusée en direction des personnes potentiellement concernées reste, à ce jour, insuffisante (une brochure du ministère du Logement et de la Ville a bien été produite mais elle est diffusée de façon relativement restrictive sur Internet à des agences départementales d'information sur le logement et quelques administrations). Partant du principe 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 d'informations devraient être à la fois plus importants et mieux adaptés. 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.

(7) Pour une analyse détaillée de l'évolution de l'offre de logements disponibles aux ménages modestes, se reporter au rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France : www.fondation-abbepierre.fr.

(8) 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 (Île-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 [prêt locatif à usage social (PLUS) et prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)] et que soient mobilisés davantage de logements du parc privé pour élargir l'offre à vocation sociale et la diversifier.

(9) Recours ouverts à partir du 1^{er} décembre 2008 pour les ménages reconnus prioritaires mais qui n'ont pas reçu d'offre dans un délai de trois à six mois selon les cas.

(10) Au 31 mai 2008, on dénombrait 27 700 recours déposés dont 17 600 en Île-de-France et 6 800 à Paris. Près de 90 % des recours étaient concentrés dans six régions (Île-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Nord – Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire). 94 % de ces recours portaient sur une demande de logement.

Parallèlement, on peut s'interroger sur les hésitations ou les résistances de certains acteurs pour faire remonter les demandes. En effet, 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, et certaines associations se demandent si elles ne vont pas freiner leurs démarches de dépôt de dossiers après avoir constaté la faiblesse des relogements proposés. Il est possible également que, pour accéder à un logement, certains ménages hébergés préfèrent s'en remettre à leur structure et aux opportunités de logement qu'elle peut leur offrir plutôt que de solliciter la commission de médiation et de se voir proposer une offre par le préfet « à prendre ou à laisser ». Dans cette phase de mise en place du dispositif et d'appropriation de la nouvelle loi par les acteurs concernés, nombreux sont donc les freins et les hésitations qui, mis bout à bout, peuvent expliquer la faiblesse du nombre de dossiers déposés à ce jour.

Sur l'examen des dossiers

Par ailleurs, se pose la question de l'accompagnement des personnes pour établir leur recours. À cet égard, les associations œuvrant dans les domaines de l'insertion et du logement des personnes défavorisées sont largement sollicitées. Elles peuvent être agréées par le préfet pour une mission d'assistance administrative pour le recours amiable. Elles peuvent également exercer une activité d'information et de conseil, suivre les procédures et assister les personnes en cas de recours contentieux. Face à cette montée en puissance du secteur associatif pour accompagner la mise en œuvre de ce nouveau droit (11) et face à la charge de travail supplémentaire que celle-ci implique, les associations s'inquiètent qu'aucun moyen budgétaire supplémentaire n'ait été prévu par l'État. Cette inquiétude est d'autant plus vive que les associations savent pertinemment que, au-delà de l'aide à la constitution du dossier en tant que telle, l'ouverture de permanences spécifiques au suivi des demandes issues de la loi Dalo a des implications importantes en matière d'accompagnement des personnes (informations aux différentes étapes de la procédure, recherche de solutions de logements alternatives pour des personnes en grande difficulté, réponse à d'autres besoins sociaux...).

Se pose également la question de la complexité des démarches pour l'élaboration du dossier de recours. 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 des pièces exigées, certaines peuvent être difficiles à fournir. C'est le cas, par exemple, de l'avis d'imposition ou de non-imposition pour des personnes sans abri ; la preuve d'un hébergement continu de plus de six mois est, quant à elle, impossible à fournir pour des personnes réfugiées puisque la réglementation des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile fixe une durée d'accueil de trois mois maximum renouvelable une fois sous condition.

Les premiers mois d'exercice de l'accompagnement des demandeurs dans l'instruction des dossiers « Dalo » montrent d'ailleurs que les structures compétentes [centre communal d'action sociale (CCAS), caisse d'Allocations familiales (CAF), direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), associations...] rencontrent d'importantes difficultés qui tiennent sans doute autant à la présence de formulaires compliqués qu'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 309 dossiers instruits lors du premier trimestre 2008 ont été renvoyés car incomplets (soit 21 %). Or, la qualité de l'instruction est déterminante pour que l'examen des dossiers en commission de médiation se déroule dans de bonnes conditions et pour s'assurer que des publics éligibles et en grande difficulté de logements ne passent pas au travers des mailles du filet. Les questions relatives à la clarification et à la simplification des procédures mais aussi, et surtout, à la formation des acteurs sociaux sont désormais posées et doivent faire l'objet d'une réelle prise en compte de la part des pouvoirs publics ayant la charge d'accompagner la mise en œuvre de ce nouveau droit.

Par ailleurs, s'il est évident que la mise en œuvre du nouveau droit prend des formes diverses selon les départements en fonction de la tension sur le marché du logement et du niveau de la demande de logement social, elle dépend aussi de l'activité des commissions de médiation installées. Une série d'interrogations concerne alors le fonctionnement de ces dernières et les règles dont elles se dotent pour apprécier le caractère prioritaire et urgent des demandes. Les interrogations concernent d'abord l'organisation des commissions. Les

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

moyens alloués pour assurer leur bon fonctionnement sont évidemment déterminants et leur insuffisance peut se traduire par un retard dans le traitement des dossiers. Cela est d'ores et déjà le cas à Paris qui, aujourd'hui, n'est pas en mesure d'absorber l'ensemble des recours déposés et devra nécessairement augmenter significativement le nombre de commissions. À titre d'exemple, à la réception des dossiers, le secrétariat des commissions de médiation procède à leur examen. Un premier tri des recours est alors opéré entre les dossiers « recevables », les dossiers « ajournés » (formulaire incomplets, manque de pièces justificatives...) et les dossiers « rejetés » (hors cadre). 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 (dont la date fait courir les délais en vue des recours administratifs et contentieux). Or, sur ce point, des retards sont constatés : le bilan à la fin du mois de mai 2008 fait état de 16 516 accusés de réception délivrés sur un total de 27 698 recours déposés (soit 60 %). La nature du travail réalisé en amont des commissions mérite d'être l'objet d'un suivi attentif pour s'assurer que tous les dossiers complets sont examinés par les commissions. Le risque étant que les secrétariats se voient confier une mission de préinstruction qui soulèverait la question de la pertinence des rejets. Ainsi, à titre d'illustration, à Paris, les services préfectoraux avaient formulé 36 propositions de rejet sur 50 dossiers examinés au motif que la demande était « non prioritaire » ou « non urgente » : sur les 36 propositions, seulement 9 rejets ont été confirmés par la commission du 8 février 2008 et les 27 autres ont été transformés en avis favorables pour logement ou hébergement.

De même, la nature des informations transmises par les commissions sur les suites données à leurs décisions est déterminante : après cinq mois d'exercice des commissions, les rejets de dossiers sont relativement nombreux. Fin mai 2008, le bilan du ministère fait état de 4 346 demandes rejetées sur 9 118 dossiers examinés en commission (soit 48 %). Ce constat appelle une attention particulière quant à la prise en charge et la réorientation des demandes rejetées par les commissions. De même, il convient d'être vigilant sur les rejets de demandes de logement et leur requalification en demandes d'hébergement. Bien

que le décret du 28 novembre 2007 (12) prévoit que cette décision doit être prise par la commission de médiation à la suite d'une enquête sociale, ce point soulève de vives inquiétudes pour les associations qui craignent que la réorientation vers une solution d'hébergement puisse, dans certains cas, être prise par défaut d'offre de logement (13). 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, suite au recours d'une mère de deux enfants vivant en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (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 ».

Les critères réglementaires à l'épreuve de la pratique : vers la constitution de jurisprudences locales ?

De nombreux points n'ont donc pas été tranchés par la loi et font l'objet d'interprétations parfois contradictoires au sein des commissions. Parmi les questions actuellement en débat, 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). 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 et 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 ?

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

(12) Les commissions de médiation peuvent demander au préfet de faire appel aux services compétents de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un organisme extérieur pour réaliser ces enquêtes qui relèvent le plus souvent des services sociaux des départements soit dans le cadre de leurs missions de droit commun, soit dans le cadre des commissions de plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) sur le traitement des cas difficiles.

(13) 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 mai 2008, seulement 6 % des demandes de recours déposées concernaient l'hébergement).

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. En ce qui concerne le public des réfugiés, la question des délais se pose en des termes très concrets : la durée d'hébergement considérée court-elle à partir de l'admission en centre d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) ou à partir de la reconnaissance du statut de réfugié par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou la Cour nationale du droit d'asile ? Saisi par l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux qui indiquait que la deuxième option exclurait théoriquement tous les réfugiés de la possibilité de saisir la commission de médiation (puisqu'ils doivent sortir des CADA au bout de six mois), le ministère du Logement et de la Ville a indiqué que la commission pouvait s'affranchir de la durée du délai de l'hébergement en continu de six mois pour déterminer si la personne est prioritaire et doit être logée en urgence.

D'une manière plus générale, les services du ministère insistent sur le pouvoir d'appréciation des commissions : « *Le décret du 28 novembre 2007 a défini les critères selon lesquels une présomption de priorité existe, de façon à harmoniser les jurisprudences des commissions sur le territoire national. Pour autant, comme le texte le précise, la présomption peut être renversée au vu de la situation réelle de l'intéressé, et ce dans les deux sens. La commission peut donc décider de désigner comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne ne répondant pas ou répondant de manière incomplète aux caractéristiques définies pour la catégorie de situations considérées ou, au contraire, de ne pas désigner une personne répondant aux critères* ». Les réponses apportées par les commissions à ces questions sont néanmoins essentielles car elles vont contribuer à définir les règles d'appréciation des dossiers qui leur sont soumis 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 devra être apportée à la constitution d'une jurisprudence homogène au niveau national. Il conviendra en particulier de rester attentif à l'interprétation de notions dont l'utilisation peut s'avérer parfois délicate. C'est le cas 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 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 sur le plan humain et social certaines situations sont de fait plus difficiles que d'autres, 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 adapter le volume de demande 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.



Quelles perspectives pour les ménages non logés ou mal logés ?

Un temps d'installation et de maturation, qui se doit d'être le plus court possible, est évidemment nécessaire pour que le dispositif monte en régime et puisse répondre pleinement aux ambitions de la loi. Le volontarisme de l'État et les moyens qu'il déploiera pour accompagner cette mise en œuvre sont évidemment déterminants en ce qui concerne l'information et l'accompagnement des personnes et pour ce qui relève des moyens octroyés aux acteurs sociaux (services publics, associations...) pour remplir leur mission de façon satisfaisante. Au-delà, 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 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 enfin considèrent qu'une telle lecture est excessive et qu'il serait plus pertinent de limiter le droit au logement à sa fonction ultime de droit de recours.

Sans s'immiscer dans l'ensemble de ces débats essentiels qui se situent à la croisée du juridique, du social et de l'intervention publique, on peut toutefois tenter d'en appréhender certaines dimensions. On peut d'ores et déjà considérer que la

manière dont le droit au logement opposable se mettra en œuvre et le rôle qu'il pourra jouer au-delà de sa fonction de droit de recours en tant que tel varieront 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. On peut également considérer qu'ils varieront dans le temps, selon que l'on se réfère à la première étape de mise en œuvre de la loi (janvier, puis décembre 2008 pour les publics prioritaires) ou que l'on se situe dans la perspective de sa montée en régime en 2012 qui concernera, dès lors, tous les demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais de réponse anormalement longs. Le droit opposable au logement s'inscrit dans un paysage institutionnel et un arsenal législatif préexistant. 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 l'exemple de la lutte contre l'habitat indigne 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. La question de l'articulation avec les lois et les 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 venir (14).

Au-delà, on peut penser que les incidences du droit opposable au logement sur ces dispositifs et ces lois ne seront pas identiques selon les situations locales. Dans les territoires qui présentent une pénurie de logements adaptés aux différentes demandes, le droit opposable au logement est susceptible de produire un effet révélateur par la mise en évidence de 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. 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. Deux exemples issus du premier bilan de la commission de médiation des Bouches-du-Rhône sont particulièrement éclairants : 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 » (15). 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 indécemment avec suroccupation, hébergement en CHRS depuis plus de six mois en attente d'un logement social depuis plus de trente 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.

Le droit opposable au logement peut également conduire à une dynamisation des dispositifs existants antérieurement à la loi. Si dans les territoires où de tels dispositifs fonctionnent bien, il convient de veiller à ce que le droit opposable au logement ne vienne pas fragiliser des processus, des pratiques et des partenariats pertinents qui ont parfois vu le jour après de nombreuses années d'ajustement, dans d'autres cas, ce droit est susceptible de produire l'effet inverse. L'effet levier de l'application de la loi Dalo est ainsi susceptible d'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.

(14) Bien qu'il soit nécessaire de rappeler que, d'un point de vue juridique, le droit opposable au logement 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.

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

On peut enfin escompter que, à terme, le droit opposable au logement puisse conduire à une réorientation de la politique du logement. Dans les territoires fortement marqués par la crise (déficit de logement, flambée durable des loyers et des prix, forte inadéquation entre l'offre et la demande, élargissement des publics mal logés...), le droit opposable au logement, à condition que les moyens soient rassemblés pour lui permettre de jouer pleinement son rôle, est susceptible de faire apparaître les insuffisances des politiques du logement en matière de production (nombre de logements construits, types de logements et pour quels publics...), comme de répartition de l'offre de logements à loyers accessibles sur les territoires (quelles sont les communes ou les départements en capacité d'accueillir des publics fragilisés ? Quelles sont celles ou ceux qui continuent à adopter en raison de leur politique du logement une posture de « fermeture » aux populations modestes... ?). De même, il peut conduire à inciter à une meilleure articulation entre les territoires, et plus particulièrement dans des régions telles que l'Île-de-France au sein de laquelle le fonctionnement départemental des

commissions de médiation ne permet pas une mise en application pertinente du droit au logement, pas davantage qu'il ne satisfait d'ailleurs aux exigences d'une action adaptée sur d'autres registres de la politique du logement pourtant aujourd'hui déterminants (politique foncière, programmation de la production de logements, lutte contre la ségrégation territoriale...).

En d'autres termes, s'il est évident que le droit opposable au logement en tant que nouveau droit ne dit rien sur la politique (nationale ou locale) du logement qui est (et qui sera) mise en œuvre, il peut toutefois, en particulier sur les territoires confrontés à une crise aiguë, conduire à une redynamisation et une réorientation des actions en faveur des personnes en difficulté de logement. Plus encore, notamment dans la perspective de l'élargissement des personnes qui pourront user de ce droit de recours en 2012, la loi Dalo peut contribuer à améliorer la politique du logement. L'enjeu est de taille pour l'un des droits les plus élémentaires : celui d'avoir un hébergement ou un logement adapté à ses besoins et à ses ressources.