

Evaluation juridique de la mise en œuvre de la loi DALO

9 septembre 2010

Contribution



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Midi-Pyrénées



L'UNION
SOCIALE
POUR
L'HABITAT

**Groupement Départemental
de la Haute-Garonne**

Droit au logement opposable : les effets de la décision DALO

Un contexte

Le droit au logement opposable a été institué par une loi du 5 mars 2007. Cette loi répond à la crise du logement abordable et aux situations de mal logement d'un nombre croissant de personnes démunies, mises en évidence depuis plusieurs années par les associations.

Le Mouvement Hlm a pris une position claire en affirmant qu'il entendait jouer un rôle essentiel pour le logement des publics en situation d'exclusion ou en grande difficulté sociale sur les territoires. Il est solidaire de l'obligation de résultat qu'implique la loi. Mais en même temps, il entend également conserver une vocation large d'accueil de l'ensemble des ménages qui ne trouvent pas à se loger aux conditions du marché.

Des enjeux

Maîtriser la mixité sociale

Sur les marchés tendus, la principale condition de réussite de la mise en œuvre du droit au logement opposable réside dans le développement d'une offre de logements abordables et d'hébergements permettant de répondre à la diversité des besoins, dont ceux des bénéficiaires du droit au logement opposable. Ces nouvelles réponses permettront de limiter les risques de renforcement de spécialisation sociale des ensembles immobiliers les moins attractifs et de résoudre les difficultés de ceux qui ne sont pas en situation d'accéder à un logement autonome.

La mise en œuvre du droit au logement opposable représente un enjeu important pour les bailleurs sociaux : le parc social est, en effet, mobilisé pour la mise en œuvre de ce droit.

Notre enjeu tient aux conditions de mobilisation du parc social pour l'accueil des publics visés par la loi en conciliant droit au logement et mixité sociale, développement d'une offre abordable et d'hébergement.

Le Mouvement Hlm a également exprimé ses attentes et ses besoins pour la mise en œuvre de cette contribution, notamment en matière d'aide à l'accès et au maintien dans le logement, de production d'une offre nouvelle.

Pour le Mouvement HLM, l'enjeu principal est de sensibiliser les membres de la commission de médiation sur la nécessité de prendre en compte dans ses décisions deux dimensions: la capacité des ménages à s'intégrer dans un logement autonome (solvabilité, aptitude à la vie en collectivité) et la mixité sociale.

Le pouvoir de désignation du préfet s'impose à la commission d'attribution qui devra néanmoins se réunir et prendre la décision de l'attribution conformément à la réglementation. Le refus reste possible mais le préfet dispose de moyens juridiques pour imposer le candidat au bailleur social.

A cette étape les deux enjeux principaux pour le Mouvement Hlm sont les suivants :

- s'assurer que les désignations du préfet prennent bien en compte la mixité sociale et limiter les risques de renforcement de la spécialisation des ensembles immobiliers fragilisés
- conserver certaines marges de manœuvre dans le choix du logement à attribuer en fonction de la situation des ménages et de l'offre disponible.

Améliorer les pratiques

La loi a également amené les organismes à faire évoluer leurs pratiques et leurs compétences dans différents autres domaines : la gestion locative et sociale a dû s'adapter à l'accueil de demandeurs et locataires fragilisés dans un nombre croissant d'ensembles immobiliers. La gestion de la demande fait également l'objet d'un travail interorganismes (cf. critères de bonne foi + offre adaptée).

Le nombre des ménages potentiellement éligibles au droit au logement opposable est mal connu. Les disparités entre les territoires sont considérables en fonction de leur attractivité et de la situation du marché du logement. Sur les territoires où les décalages entre l'offre et les besoins des ménages à faibles revenus sont importants, le développement d'une gamme diversifiée de logements abordables et d'hébergement constitue la principale condition de réussite de la loi.

Mobiliser tous les parcs

Le parc privé doit également être mis à contribution.

La résorption de l'insalubrité et de l'habitat indigne est un volet important à prendre en compte pour permettre le maintien dans leurs logements de certains bénéficiaires de la loi.

Intégrer les catégories de ménages éligibles dans les priorités d'attribution

Les ménages éligibles au droit au logement opposable constituent dorénavant « le noyau dur » des priorités du contingent prioritaire du Préfet. Cette réalité a amené les organismes à réinterroger leurs orientations d'attribution et à intégrer les ménages éligibles à la loi DALO dans leurs priorités d'attribution. En marché tendu, il est nécessaire de procéder à des arbitrages entre les différentes catégories de demandeurs d'accès au logement social. Cette relecture des priorités d'attribution doit être effectuée en lien avec l'Etat, garant du droit au logement mais également les EPCI et les collectivités territoriales d'implantation des logements ainsi que les autres réservataires

Prendre en compte les ménages bénéficiaires de la loi par les dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement

Le traitement des difficultés de logement en amont de la commission de médiation nécessite que les partenaires et les dispositifs contribuant à l'accès et au maintien dans le logement prennent bien en compte les catégories de ménages éligibles au DALO :

- renforcement des actions de prévention des expulsions locatives,
- prise en compte par le PDALPD de la résorption du patrimoine insalubre, du développement de l'offre adaptée et de structures d'hébergement,
- adaptation des critères d'aide du FSL.

Renforcer les partenariats entre bailleurs sociaux et associations gestionnaires de structures d'hébergement

- Les ménages en structure d'hébergement sont prioritaires au regard de la loi DALO pour l'accès au logement social. Il est souhaitable d'organiser entre organismes et gestionnaires de structures d'hébergement les modalités de sortie et d'accompagnement à l'accès au logement banal des personnes hébergées dans un souci d'insertion durable dans le logement.
- Les organismes doivent également apporter leur soutien aux associations pour le développement de réponses adaptées aux besoins de ménages qui ne sont pas aptes à l'accès au logement banal (personnes ayant des difficultés de santé mentale, situations de grande exclusion, vieillissement et isolement etc.).

La mise en œuvre pertinente de la loi a amené les partenaires à mettre en place des réponses qui limiteront les recours. L'Etat, garant du droit au logement, est le premier interlocuteur des bailleurs sociaux pour organiser la mobilisation du parc social conformément à la loi. Les coopérations avec les associations gestionnaires de structures d'hébergement sont également essentielles pour organiser les itinéraires résidentiels des ménages prioritaires dans de bonnes conditions (cf. PDALPD).

Contribuer à la mise en œuvre d'un cadre territorial de la mise en œuvre de la loi DALO

La diversité des situations territoriales nécessite la mise en œuvre de réponses partenariales coordonnées entre les acteurs impliqués d'une part, par le développement d'une offre et d'autre part, par la gestion du droit au logement. Cet enjeu de cohérence est particulièrement nécessaire dans les secteurs urbains à marché tendu où l'impact de la loi est le plus important.

Ces démarches doivent permettre la définition d'axes de travail partagés et la mise en cohérence des pratiques de l'ensemble des acteurs concernés sur le territoire : les Epci, responsables des politiques locales de l'habitat et les communes en charge de l'accueil effectif des ménages, le Conseil Général en tant que responsable du PDALPD et du FSL, les bailleurs sociaux, les bailleurs privés, l'ANAH, les associations d'insertion, les collecteurs du 1% etc.

Organiser la mobilisation du parc social avec le représentant de l'Etat

Dans de nombreux départements le contingent préfectoral n'est pas ou peu utilisé. La reconstitution du contingent et l'identification par les organismes des logements réservés au contingent prioritaire dans les conventions APL permettent à l'Etat de mobiliser ses droits quand un logement se libère. La reconstitution du contingent prioritaire fige l'offre mais elle permet sa répartition dans l'ensemble des groupes immobiliers. Elle permet également d'afficher un cadre clair vis-à-vis des communes.

précisions concernant les catégories de ménages éligibles	
⇒	Régularité et permanence du séjour : les conditions requises envisagées par le projet de décret sont plus restrictives que celles qui s'appliquent pour l'accès au logement social. La recevabilité des recours émanant de personnes étrangères suppose donc qu'elles cumulent les deux conditions de régularité et permanence du séjour et d'accès au logement social.
⇒	Satisfaction aux conditions d'accès au logement social : est visé le respect des plafonds de ressources.
⇒	La notion de bonne foi : elle figure parmi les critères de recevabilité des réclamations. N'étant pas définie réglementairement, le GD31 a fait une proposition de définition.

- ⇒ **L'absence d'offre adaptée à la demande dans le délai fixé localement par arrêté préfectoral** (pour les ménages éligibles à partir de 2012) : le fait que le requérant dépose une demande atteste le fait qu'il considère ne pas avoir reçu d'offre correspondant à sa demande. L'instruction de la réclamation pourra en juger autrement.
- ⇒ **Etre logé dans des logements impropres, insalubres ou dangereux** : l'habitat insalubre ou dangereux s'apprécie au sens du code de la santé publique (L 1331-22 à L 1331-1), de la loi Vivien du 10 juillet 1970 et des articles L 521-1 à L 522-2 du CCH. La notion de bâtiment menaçant ruine s'apprécie au regard des articles L 511-1 à L 511- 6 du CCH. L'obligation de relogement ou d'hébergement des occupants par le propriétaire de ces immeubles est définie par les mêmes articles (voir également Actualités Habitat du 30 mai 2007, dans l'espace droit et fiscalité, l'article « La lutte contre l'insalubrité : déclinaison des procédures »).
- ⇒ **Etre logé dans un logement de transition** : le formulaire de saisine défini par arrêté fait référence à la sous-location.
- ⇒ **Caractéristiques des logements occupés par des personnes handicapées ou par des ménages ayant à charge une personne handicapée ou mineure** : le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 fixe les caractéristiques du logement décent. La notion de sur-occupation s'apprécie en référence à la réglementation qui s'applique pour l'ouverture du droit à l'AL (article D 542-14 du code de la sécurité sociale) et qui fixe comme limite que les logements doivent présenter une surface habitable globale au moins égale à 16m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour huit personnes et plus.