

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : UNE RÉFORME PORTEUSE DE FORTES IMPLICATIONS POUR L'ACTION PUBLIQUE

BERNARD LACHARME

_ UN DROIT AU LOGEMENT PROCLAMÉ DE LONGUE DATE, MAIS DésORMAIS GARANTI PAR DES VOIES DE RECOURS

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable n'a pas introduit en France un droit nouveau. Le droit au logement figurait déjà de façon implicite dans la Constitution, qui affirme que tout citoyen a droit à des conditions normales d'existence. Il était explicitement mentionné dans des traités internationaux signés par la France tels que le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Il avait été affirmé par le législateur à plusieurs reprises depuis 1982, et en particulier dans la loi « Besson¹ » du 31 mai 1990 qui a organisé dans chaque département l'action en faveur du logement des personnes défavorisées. L'article 1^{er} de la loi dite « DALO » (droit au logement opposable) a d'ailleurs repris la définition de la loi Besson, qui fait du droit au logement un droit pour toute personne en difficulté : ce n'est pas un droit lié à des conditions particulières de ressources ou de statut, c'est un droit pour tous, mais qui nécessite des mesures adaptées pour que les plus pauvres puissent y accéder.

Ce qui est nouveau, c'est que le droit au logement est désormais opposable. Cela signifie que sa mise en œuvre effective est garantie au citoyen en difficulté. La loi a désigné un responsable vers qui il peut se tourner, l'Etat, et elle a prévu qu'en cas de défaillance de ce dernier, le citoyen pourra s'adresser à la justice. La loi a fixé trois échéances pour l'ouverture de ces voies de recours.

Dès le 1^{er} janvier 2008, un recours amiable devait se mettre en place dans chacun des 100 départements de France. Cela nécessitait l'installation d'une commission de médiation composée de représentants de l'Etat, des collectivités locales, des bailleurs et des associations. La commission de médiation peut être saisie par 3 catégories de demandeurs :

- ceux qui ont fait une demande de logement social depuis un délai considéré comme anormalement long au regard du contexte local ;
- ceux dont la demande est plus récente mais qui se trouvent dépourvus de logement, hébergés, menacés d'expulsion, vivant dans des locaux insalubres ou impropres à l'habitation, ou, si le

¹ Du nom de Louis Besson alors ministre du logement.

ménage comporte un enfant mineur ou une personne handicapée, logés dans des logements sur-occupés ou indécents ;

- ceux qui demandent à être accueillis dans un centre d'hébergement ou une autre structure adaptée.

La commission apprécie la bonne foi du demandeur : il ne s'agit pas de donner un droit au logement à des personnes qui délibérément refuseraient de payer un loyer, ou n'auraient pas effectué préalablement les démarches de base pour obtenir un logement. Mais dès lors que la commission constate que la personne est de bonne foi et entre dans l'une des conditions prévue par la loi, elle la désigne comme prioritaire et demande au préfet de la reloger en urgence en usant de ses droits de réservation auprès des bailleurs sociaux. Des délais maximum ont été fixés : en règle générale 3 mois pour la décision de la commission puis 3 mois pour sa mise en œuvre, ces délais étant doublés dans les départements les plus peuplés. Les délais sont cependant de 6 semaines partout pour les demandeurs d'hébergement.

La deuxième échéance du calendrier du « DALO » est fixée au 1^{er} décembre 2008. A cette date, un recours contentieux sera ouvert pour les demandeurs qui sont dans les situations les plus critiques, c'est-à-dire les demandeurs de logement qui sont autorisés à faire recours amiable sans condition de délai et les demandeurs d'hébergement. Le recours contentieux leur permettra, s'ils ont été désignés comme prioritaires par la commission de médiation et n'ont pas obtenu d'offre de relogement adaptée à leur situation dans le délai réglementaire, de saisir le juge. Celui-ci, s'il constate les faits, fera injonction au préfet de loger. Il pourra assortir sa décision d'une astreinte, versée par l'Etat à un fonds contribuant au financement du logement social.

La troisième échéance, fixée au 1^{er} janvier 2012, sera celle de l'ouverture du recours contentieux aux demandeurs dont le recours est uniquement basé sur l'ancienneté de leur demande de logement social. Pour que cette dernière étape ait du sens, il faudra qu'on ait suffisamment produit de logement abordable pour que le délai « anormalement long » puisse être fixé à un niveau raisonnable². L'enjeu de cette étape est de veiller à ce que la priorité accordée aux personnes qui vivent les conditions les plus dramatiques de logement ne s'exerce pas au détriment des autres demandeurs légitimes de logements sociaux : le DALO doit avoir un impact bénéfique pour tous ceux qui, à des degrés divers, rencontrent des difficultés de logement.

POURQUOI IL FALLAIT RENDRE LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Le droit au logement opposable était proposé avec constance par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées depuis son 8^e rapport, remis au Président de la République en décembre 2002. A l'origine de la proposition, il y avait bien sur le fait qu'il n'est pas acceptable qu'un droit aussi fondamental ne soit pas respecté. A quoi servent les proclamations officielles et les lois si elles ne se traduisent pas par des effets concrets pour le citoyen. Mais il y avait aussi

² Il varie aujourd'hui selon les départements de 6 mois (Aube) à 10 ans (Paris).

une analyse des raisons de cet échec du droit au logement qui nous conduisait à penser que l'on ne parviendrait pas à l'appliquer sans le rendre opposable.

La loi Besson avait institué des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, arrêtés conjointement par l'Etat et le Département. Pour l'essentiel, les outils de ces plans sont des dispositifs sociaux ciblés sur les publics éprouvant des difficultés sociales particulières : aides financières exceptionnelles, accompagnement social ; la production de logements sociaux n'y figure pas, sauf lorsqu'il s'agit de logements répondant à des besoins spécifiques. Ces dispositifs sont indispensables, ils fonctionnent, mais ils sont impuissants face à la montée des loyers de marché et à la faiblesse de la production de logements locatifs sociaux. Ce n'est pas uniquement dans les politiques sociales et à travers des outils spécifiques que le droit au logement doit être pris en considération, c'est aussi dans des politiques d'urbanisme, d'aménagement, d'action foncière. Or celles-ci ne sont pilotées ni par l'Etat ni par les départements, elles relèvent des communes et de leurs groupements.

L'organisation institutionnelle française est complexe. La puissance publique s'y décline en 5 niveaux de responsabilité : Etat, régions, départements, intercommunalités et communes. Les compétences respectives de chacun sont supposées définies par la loi mais dans la pratique, on constate par exemple qu'on ne parvient pas à construire du logement social sans que s'ajoutent au financement de l'Etat des aides volontaires de la commune concernée, du département et souvent aussi de la région. Nous avons 36 000 communes et chacune d'entre elles décide de ce que l'on pourra ou non construire sur son territoire. Certaines pratiquent ce que le Haut comité a appelé le « protectionnisme communal », attitude consistant à protéger son territoire de l'arrivée de logements sociaux, dont l'utilité n'est pas contestée mais que l'on préfère sur le territoire de la commune voisine.

Le droit au logement tel qu'il était défini avant la loi DALO constituait « un objectif pour l'ensemble de la société ». Impliquant tout le monde, il n'obligeait personne. Objectif proclamé, il entrait en concurrence avec d'autres objectifs des politiques publiques, qu'il s'agisse de politiques urbaines locales (ne pas étendre la ville, ne pas la densifier...) ou de la politique budgétaire nationale (diminuer la dépense publique).

A titre d'exemple de la situation d'impuissance collective, le schéma directeur arrêté en Ile de France en 1990 prévoyait la construction de 53 000 logements par an. Il ne s'en est construit que 43 000 et l'on continue à constater que les réalisations ne suivent pas l'objectif affiché. La puissance publique s'est donné les moyens de fixer des objectifs, mais pas d'imposer les arbitrages nécessaires pour les atteindre. Les conséquences concernent tout le monde : la part des dépenses de logement dans le budget des ménages est passée de 14% au début des années quatre-vingts à 22%. Mais ce sont les ménages les plus fragiles qui sont le plus durement touchés.

Rendre le droit au logement opposable, c'est reprendre la question dans le bon ordre : ce n'est plus le droit au logement qui est la conséquence espérée des décisions de la puissance publique,

ce sont les décisions de la puissance publique qui doivent découler du droit au logement. Si le législateur affirme un droit à un logement décent, c'est qu'il considère à la fois que la cohésion sociale l'exige et que la richesse du pays permet de l'assurer. Les choix qui en résultent doivent être opérés : la reconnaissance d'un droit entraîne une obligation de résultat.

UNE RÉFORME DIFFICILE À OBTENIR EN RAISON DE SON EXIGENCE POUR LA PUISSANCE PUBLIQUE

Il est utile de revenir sur la façon dont la proposition d'un droit au logement opposable a fait son chemin, car les résistances rencontrées avant la décision et les conditions dans lesquelles celle-ci a été prise éclairent les difficultés que rencontre aujourd'hui son application.

L'opposabilité du droit au logement n'est pas une réforme anodine. Elle a des implications importantes pour la puissance publique dans deux domaines :

- L'organisation de la responsabilité entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales.
La dernière loi de décentralisation³ a malheureusement confirmé la tendance du Parlement, composé en majorité d'élus locaux, à distribuer les compétences abandonnées par l'Etat sans toujours favoriser la construction de la cohérence de l'action territoriale.
- Les moyens budgétaires.
La réalisation des logements sociaux qui manquent, l'amélioration de la solvabilité des locataires, la lutte contre l'habitat indigne, la prévention des expulsions, l'adaptation qualitative et quantitative du dispositif d'hébergement social, demandent un renforcement des moyens. Sans doute serait-il logique que l'Etat l'assume, au nom de la solidarité nationale, mais il a au contraire réduit son effort au cours des dernières années.

L'objectif d'un droit au logement opposable n'a guère été contesté. Dès le début de l'année 2004, il était reconnu comme une perspective de l'action gouvernementale. Cependant le Gouvernement considérait qu'il fallait d'abord construire les logements qui manquaient et que ce ne serait que lorsque l'offre serait suffisante que l'on pourrait rendre le droit au logement opposable. Le Haut comité argumentait au contraire qu'il fallait inscrire l'obligation de résultat dans la loi pour que les arbitrages favorables à la production des logements nécessaires soient rendus. Nous ne proposons pas que le citoyen puisse faire recours de façon immédiate, mais nous demandons que la responsabilité soit définie et que l'ouverture du recours se fasse d'une façon programmée, dans un calendrier fixé.

L'idée a été régulièrement approfondie et réaffirmée par le Haut comité au fil de ses rapports et de ses avis. Elle a très vite été relayée par les associations, lassées de s'épuiser à déployer toujours plus d'énergie pour se heurter à des difficultés toujours plus grandes. Elles constituèrent dès

3 LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

2003 une « plateforme pour un droit au logement opposable » qui se livra à un lobbying efficace, s'appuyant sur les travaux du Haut comité.

C'est leur action militante qui finit par emporter la décision, annoncée par le Président de la République, Jacques Chirac, lors de ses derniers vœux aux français dans la soirée du 31 décembre 2006. Dans un contexte de campagne électorale présidentielle, le mouvement associatif uni derrière l'installation de tentes rouges par l'association des Enfants de Don Quichotte le long du canal Saint Martin pour abriter les sans-abri avait obtenu que le droit au logement opposable soit enfin mis à l'ordre du jour du Parlement.

La loi instituant le droit au logement opposable a été élaborée, débattue et adoptée dans l'urgence : annoncée le 3 janvier par le Premier Ministre alors que le texte n'était pas encore rédigé, présentée en Conseil des ministres le 17 janvier, définitivement votée le 22 février, dernier jour de la législature, et promulguée le 5 mars. On était loin du schéma proposé dans les rapports du Haut comité, qui prévoyait une phase de concertation nationale entre l'Etat, les collectivités territoriales et les principaux acteurs avant l'élaboration de la loi, puis une concertation locale sur les moyens à mettre en œuvre, territoire par territoire.

Dans un précédent rapport, le Haut comité avait affirmé que rendre le droit au logement opposable nécessitait de réunir 3 conditions :

- désigner une autorité responsable,
- ouvrir des voies de recours, amiables et contentieuses, au citoyen,
- doter l'autorité responsable des moyens d'agir.

La loi DALO répondait clairement aux deux premières conditions : l'Etat était désigné comme responsable et un calendrier encadrait l'ouverture des voies de recours. Restait la 3^e condition : le but étant d'obtenir que les personnes en difficulté soient logées, et non de faire condamner l'Etat, comment celui-ci pourra-t-il faire appliquer un droit dont la mise en œuvre passe par l'exercice de compétences détenues par des collectivités territoriales ? A côté de la responsabilité de l'Etat, ne convient-il pas d'organiser une responsabilité de deuxième ligne pour ces collectivités ? Et quels moyens budgétaires va-t-on se donner ?

Malgré ses limites, la loi constituait incontestablement une avancée historique pour le logement des personnes défavorisées. Elle créait une obligation de résultat sur laquelle on ne pourrait pas revenir. C'est pourquoi le Haut comité, dans son avis rendu en janvier 2007, approuva le projet de loi DALO, tout en déclarant qu'une deuxième loi serait nécessaire, après concertation. Il obtint la création d'un comité de suivi, rassemblant les représentants de tous les acteurs (collectivités locales, bailleurs sociaux et privés, associations..) autour du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et de son Président. Ce comité a remis dès le 1^{er} octobre 2007 au nouveau Président de la République des propositions, et il vient de rendre, en octobre 2008, son deuxième rapport.

_ ENCORE SOUS-UTILISÉ, LE RECOURS DALO AGIT COMME UN RÉVÉLATEUR

Les commissions de médiation ont effectivement été mises en place à l'heure dite, en janvier 2008. Elles avaient été saisies de 40 000 demandes au 31 août. On s'aperçoit cependant qu'il ne suffit pas de créer une procédure de recours pour que celle-ci soit effectivement accessible à tous ceux qui en ont besoin. Il faut qu'ils soient informés : la loi donne à l'Etat obligation d'organiser l'information dans chaque département, mais celui-ci marque peu d'empressement à mener des actions qui conduiront à accroître le nombre des recours... Il faut que les demandeurs puissent être conseillés et accompagnés dans leur démarche car un recours DALO n'est pas une demande de logement social : le requérant doit expliciter ses difficultés, montrer qu'il a fait les démarches normales, le cas échéant justifier de sa bonne foi. Les travailleurs sociaux sont encore peu informés du DALO et ils ne sont pas formés à ce travail d'accompagnement. Les associations ont commencé à s'y investir mais n'ont pas toujours les moyens d'aller au-devant de tous ceux qui auraient besoin de faire recours.

Beaucoup reste donc à faire. Pour autant il convient de souligner qu'on est entré véritablement dans le droit : au lieu de rester sans réponse à sa demande de logement pendant parfois des années, une personne non logée ou mal-logée peut aujourd'hui obtenir une décision. Si la décision est favorable et n'est pas appliquée, elle pourra à partir du 1^{er} décembre se tourner vers la justice. Mais si la décision n'est pas favorable, elle peut dès aujourd'hui la contester devant le juge. Il y a là un changement culturel porteur de remises en cause, y compris pour le secteur associatif qui voit parfois les commissions désigner des personnes pour être accueillies prioritairement dans ses structures d'hébergement. On s'était habitué à sélectionner les priorités à l'entrée de certains centres d'hébergement comme à celle des logements sociaux, et parfois à hiérarchiser des urgences dont aucune ne devrait, décemment, être différée. On s'était habitué à trouver normal de faire patienter des années sur des listes d'attente des personnes vivant dans des conditions totalement indignes d'insalubrité, de danger, de sur-occupation, de promiscuité, etc..

Ce que révèle également l'ouverture des recours, c'est la grande inégalité entre les territoires. Les 2/3 des recours concernent l'Île de France. La Côte d'azur se trouve également en situation critique, avec de très nombreux recours et une offre disponible très insuffisante. On sait que les départements d'outre-mer vont se trouver également en grande difficulté compte-tenu du manque de logements et du poids de l'habitat insalubre. Viennent ensuite une dizaine de départements comportant de grandes agglomérations (Lyon, Nantes, Lille, Bordeaux, Toulouse...) où la situation est tendue. A contrario, dans trois départements sur quatre, on a enregistré moins de 25 recours par mois. Dans ces départements « détendus », le DALO intervient comme une garantie ultime de la mise en œuvre du droit au logement. Il doit conduire à une optimisation des outils mais l'Etat est en situation d'honorer sans difficulté son obligation. Il n'en va pas de même pour les départements en tension et, a fortiori, pour ceux qui sont en situation critique et le comité de suivi pointe la nécessité de définir les moyens budgétaires et politiques qui permettront, sur ces territoires, d'éviter à l'Etat la condamnation.

On ne découvre évidemment pas ces différences territoriales, mais le DALO fait qu'aujourd'hui

on ne peut plus ne pas les prendre en compte. La France, très attachée au principe de l'égalité républicaine, a tendance à traiter avec les mêmes règles, les mêmes outils et les mêmes aides l'ensemble de son territoire. Aujourd'hui il est attesté que si l'on veut appliquer un droit qui soit le même pour tous, depuis les plus petites communes de Lozère jusqu'à Paris en passant par les départements d'outre-mer, il faudra prendre en compte la diversité de ces territoires. Les objectifs nationaux de construction de logements sociaux n'ont de sens que s'ils sont l'addition d'objectifs définis localement, à partir des besoins identifiés dans chaque département.

UNE LOI DONT TOUTES LES CONSÉQUENCES N'ONT PAS ENCORE ÉTÉ TIRÉES

Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable vient de rendre son 2^e rapport dans un contexte marqué par l'examen au Parlement d'un nouveau projet de loi sur le logement, qui ne répond que très partiellement aux questions soulevées en matière de gouvernance⁴, et par un projet de budget 2009 qui opère une diminution des financements destinés au logement social et à l'hébergement. A l'évidence, les conséquences du DALO n'ont pas encore été pleinement tirées par le Gouvernement.

Les acteurs du logement et de l'insertion ont le sentiment que les décisions sont prises sans anticipation des échéances fixées par la loi DALO. Dès octobre 2007 le comité de suivi demandait que l'on mobilise des moyens supplémentaires, notamment en matière de traitement de l'habitat indigne, de prévention des expulsions ou de conventionnement de logements privés, pour pouvoir respecter l'échéance du 1^{er} décembre 2008 sur l'ensemble du territoire. Le comité préconisait des mesures d'urgence pour accroître fortement la production de logements sociaux afin de tenir l'échéance de 2012 : entre la décision de lancer un programme de logements et sa livraison, il s'écoule au moins 3 ans. Le 2^e rapport du comité de suivi réaffirme la nécessité de telles mesures et son titre – « Assumer l'obligation de résultat sur l'ensemble du territoire » –, exprime une interpellation forte de l'Etat.

La loi du 5 mars 2007 n'est pas un aboutissement, elle est le point de départ d'une réforme que nous aurions souhaitée plus rapidement assumée, mais qui le sera nécessairement. On n'imagine pas un retour en arrière sur ce qui a été inscrit dans la loi, et qui n'est rien d'autre que le principe de responsabilité dans la mise en œuvre d'un droit fondamental. On n'imagine pas non plus l'Etat se résigner à être régulièrement condamné par les tribunaux, et finalement contraint par le juge à verser sous forme d'astreinte les sommes qu'il n'a pas voulu inscrire à son budget. En posant la responsabilité juridique de l'Etat, le législateur a aussi posé une responsabilité politique : celle du Gouvernement.

C'est pourquoi même si, dans certains départements, l'accouchement du droit au logement opposable se fait dans la douleur, nous n'avons pas d'inquiétude sur la vitalité du bébé. Le DALO produit et va continuer à produire ses effets. Associations et travailleurs sociaux comprennent

4 Dans la version soumise par le Gouvernement, mais nous espérons que le débat parlementaire apporte des avancées intéressantes.

que la procédure du recours est à la fois le moyen de débloquent des situations individuelles et un levier pour amener la puissance publique à placer le droit au logement au cœur de ses décisions. Ils feront en sorte que la procédure soit utilisée chaque fois que nécessaire.

Et quand le droit au logement sera pleinement assumé, on s'apercevra qu'il ne produit pas seulement des effets positifs pour les plus pauvres ou les plus fragiles, mais pour l'ensemble de la population de nos villes car il va conduire la puissance publique à organiser la cohérence de son action, à définir et mettre en œuvre, au plus près des bassins d'habitat, des politiques basées sur la réalité des besoins, de tous les besoins.