

GROUPE DE TRAVAIL LOGEMENT DE LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

Compte-rendu de la Matinée de Réflexion et d'Information du 28/02/2009 sur les dernières évolutions du Droit au Logement Opposable

Tour de table : Antony(92), Blois(41), Caen(14), Dijon(21), Evreux(27), Les Ulis(91), Levallois-Perret(92), Malakoff-Bagneux-Montrouge(92), Marseille Nord/sud, Fédé(13), Montmagny(95), Montpellier(34), Paris 5/13, Paris 14/6, Paris 15, Paris 18, Paris 19, Paris 20, Tours(37), et un représentant de l'Union Nationale Lycéenne.

Propos d'accueil (Jean Frouin)

Notre rencontre a lieu dans une période de crise, et la problématique du logement qui nous réunit aujourd'hui n'y échappe évidemment pas.

L'ambition de cette matinée est de faire un point sur la loi DALO à la fois dans son contenu et dans son application sur le terrain, avec un éclairage sur les dispositions de la loi Boutin qui impactent le DALO et, au-delà, l'existence même du logement locatif HLM. On peut le qualifier de patrimoine socialisé, c'est-à-dire constituant un patrimoine accessible au plus grand nombre, (actuellement 70% des ménages est éligible à ce type de logement).

Mais avec la loi Boutin on glisse de ce type de logement socialisé au logement dit social, c'est-à-dire réservé alors aux populations les plus pauvres, par la disparition du principe du maintient dans les lieux. En effet :

- Les locataires en sous-occupation devront déménager,
- Les locataires dont les revenus sont 2 fois supérieurs aux plafonds devront quitter leur logement,
- Tous les locataires qui dépassent de 20% les plafonds devront payer un supplément de loyer.

Or ce principe du maintien dans les lieux mérite toute notre attention car il signifie que c'est le locataire en toute souveraineté qui choisit ou pas de partir, le propriétaire n'ayant aucun pouvoir en la matière sauf en cas de rupture du contrat de location évidemment.

C'est fondamental car ainsi la propriété sociale offre le même niveau de sécurité que la propriété privée du logement.

Il est clair que les inflexions ainsi contenues dans la loi Boutin visent à orienter le choix des ménages vers l'accession à la propriété. Or on considère que l'achat d'un logement est aujourd'hui impossible pour près de 90% de la population... Malgré tout le plan de relance annoncé le 4 décembre qui encourage l'accès à la propriété en doublant le PTZ notamment pour l'achat d'un logement neuf, prévoit la construction de 70 000 logements locatifs en deux ans, dont 15000 PLAI (très sociaux), 15000 PLUS (sociaux) et 40 000 PLS (locatifs intermédiaires privés, inaccessibles à la quasi-totalité des demandeurs). Ils s'ajouteront aux 30 000 qui doivent être rachetés par les sociétés HLM qui les loueront puis les revendront à terme. Tout cela ne permet pas de répondre à la demande sociale.

Enfin autre point : la décision de construire appartient aux collectivités et non à l'Etat. Donc quand on s'adresse à celui-ci on lui demande des moyens, mais après on construit quoi ? On le sait, la construction des PLAI est très déficitaire alors que les PLS sont excédentaires ! Accueillir les plus pauvres est toujours un problème pour les finances communales.

C'est dans ce cadre général que la loi DALO doit s'appliquer et c'est de cela que nos intervenants vont nous parler.

- Olivier NODE-LANGLOIS militant d'ATD-Quart-Monde, membre du comité de suivi national de la loi DALO, fera le point sur les conditions actuelles de la mise en œuvre du DALO. Il nous informera aussi sur la constitution des comités de suivi locaux inter associatifs, où la LDH doit prendre sa place.
- Maître Maryse FOUR-QUAGLIA, avocate du DAL et du réseau d'avocats de la Fondation Abbé Pierre, nous exposera les modalités des recours administratifs et leurs premiers résultats. Quel rôle que peut jouer la LDH ?

1ere intervention : Olivier NODE-LANGLOIS rappelle que la loi DALO (5 mars 2007) a été élaborée dans la précipitation et qu'elle n'a pas repris tout ce que la plate-forme "Pour un droit au logement opposable" créée en 2002, et qui a réuni jusqu'à 64 associations, avait proposé.

Ce que la loi devait être :

L'Etat garant du droit fondamental d'être logé parce que garant de la cohésion nationale, déléguerait cette garantie aux collectivités locales au travers des EPCI (établissement public de coopération intercommunale) qui est l'échelle appropriée puisqu'elle est au plus près du bassin d'habitat

A partir de critères définis par l'Etat, celles-ci définiraient leurs **besoins en logements** (logements neufs, réhabilitation, etc.) et **hébergements** ainsi que le **délai** nécessaire pour les satisfaire en fonction de quoi les moyens que l'Etat devraient apporter seraient arrêtés. Il serait ainsi défini une véritable obligation de résultats.

Or, ce n'est pas ainsi que les choses se sont passées. En effet au final, la loi votée désigne l'Etat comme le seul garant, la délégation aux EPCI est possible mais sur la base du volontariat...A ce jour aucune demande n'a été formulée !

Ainsi l'Etat est le garant de quelque chose qu'il ne maîtrise pas puisque l'urbanisme et la construction restent du ressort des collectivités qui demeurent libres de leurs décisions de construire ou non, aucune obligation ne leur en ayant été faite (hors la loi SRU, qui ne représente qu'un minimum, tout à fait insuffisant).

Cette incohérence de la loi conduit inévitablement à la situation absurde que nous constatons aujourd'hui avec d'un côté un Droit au logement déclaré et reconnu, et de l'autre une pénurie de logements qui perdure, puisque rien n'est mis en œuvre pour la solutionner.

Par exemple la Loi DALO avait prévu qu'à partir de 2007 on devait construire en France, au moins 20.000 logements PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration). En 2007 et 2008 seulement 12000 à 13000 PLAI ont été construits. Ou est l'obligation de résultat ?

Non seulement on est bien en deçà des prévisions, mais de plus le travail de définition et de localisation détaillée des besoins qui seul permettrait de construire en fonction de la demande sociale exprimée, n'a, à ce jour, toujours pas été entrepris.

Il y avait donc nécessité d'une seconde loi pour mettre en place la coordination de l'Etat et des collectivités locales.

Il y a eu un véritable espoir dans la nomination de Christine Boutin (fervente partisane du DALO) au poste de Ministre du Logement et de la Ville, en charge de la lutte contre les exclusions et la grande pauvreté.

Que les problèmes du logement, de la ville et de l'exclusion soient regroupés au sein d'un même ministère, laissa espérer de voir sortir cette seconde loi qui articulerait le droit au logement opposable avec les coordinations de responsabilités nécessaires entre l'Etat et les collectivités locales. Mesures à inscrire au niveau des communes dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), et au niveau des EPCI dans les Plans Locaux de l'Habitat (PLH).

Hélas ! La loi MOLLE (mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion), dite loi BOUTIN, qui vient d'être adoptée, ne répond pas à ces attentes, au contraire elle impacte négativement la loi DALO!

Ce que l'on constate depuis le 1^{er} janvier 2008, date de mise en œuvre de la loi :

-L'absence d'information sur la possibilité d'exercer un recours DALO, ce qui fait que tous ceux qui pourraient s'en saisir ne le font pas.

-L'absence de formation des personnels des services sociaux pour la constitution du dossier de recours, et de moyens pour aider les associations qui sont auprès des populations en difficulté.

-Le manque de logements sociaux pour répondre dans les délais aux injonctions de relogement prononcées par les tribunaux.

-La non-adaptation du dispositif DALO à l'hébergement et à la sortie de la précarité des SDF par manque de structures, de places, de logement adaptés et parce que trop complexe pour des personnes en grande difficulté. Ces personnes ne sont pas aptes à prendre un logement directement. Il faut travailler sur l'ensemble de la problématique et ne pas loger de façon inconsidérée des gens de la rue qui n'en sont pas capables. Problème de la très grande exclusion et de la très grande précarité.

-Que le recours DALO n'est pas non plus un moyen normal d'accès au logement: il est destiné à faire face à la demande de personnes ou de ménages pour lesquels la filière normale d'attribution d'un logement n'a pas

fonctionné. Aujourd'hui cette filière est trop souvent inopérante par manque de logement, en particulier en Ile-de-France, quand au recours, il est encombré lui aussi.

-Que dans certaines zones il y a peu de demandes de logements sociaux, mais à y regarder de plus près on s'aperçoit que les gens sachant qu'il n'y a pas de logements disponibles s'abstiennent de faire des demandes qu'ils savent vouées à l'échec ou au refus. Les autorités ont alors beau jeu de dire, ce qu'elles ne manquent pas de faire : « ça ne sert à rien de construire du logement social ici, nous n'avons pas de demandes ». C'est dans les secteurs où il y a déjà du logement social que les nouvelles demandes se font.

-Des situations, par exemple à CAEN, où est opposée une population prioritaire en vertu des critères DALO, à une autre catégorie de demandeurs en disant que les uns prenaient la place des autres.

-Des risques de détournement de la loi: c'est le cas par exemple actuellement en vallée de Chevreuse où certaines communes dépourvues de logements sociaux, plutôt que d'en construire sur leur territoire, utilisent la loi DALO pour "envoyer" leurs mal-logés vers les Ulis, commune qui dispose de 52 % de logements sociaux.

-La loi a créé un Comité de suivi National pour suivre la mise en œuvre du Droit au logement opposable. Ce comité présidé par Xavier Emmanuelli a fourni deux rapports qui préconisent nombre de mesures pour pallier aux dysfonctionnements constatés. Hélas, ce Comité est peu entendu.

Lien pour accéder au rapport du Comité de Suivi National (10/2007)
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000676/0000.pdf>

(il y a en dernière page un lexique des sigles utilisés dans la problématique Logement)

2^e Intervention : Maître Maryse FOUR-QUAGLIA expose d'abord les modalités des Recours Administratifs. Un modèle de Requête à adresser au Président du T.A. de la zone concernée est distribué à chaque participant. Ce modèle peut être aisément adapté aux cas les plus fréquemment rencontrés. Il mentionne aussi les pièces devant obligatoirement être jointes.

Ensuite sont évoqués les premiers résultats obtenus, ou plus exactement les enseignements qu'on peut tirer de l'examen par le T.A. de Paris des premiers dossiers de Recours déposés par les familles reconnues prioritaires. On est amené à constater ceci :

Dans la plupart des cas, le représentant de l'Etat, (le Préfet), se déclare, hors de toute mauvaise volonté, dans l'impossibilité de répondre favorablement à la demande de logement, et cela compte tenu du contexte parisien de pénurie de logements sociaux.

Autrement dit, il ne peut pas appliquer la loi ! Et pour cause :

Le préfet de Paris à 100 000 demandeurs de logements

Son contingent est de 1 000 logements,

Les demandeurs DALO sont 6 000...

Par manque de logements, on ne peut pas appliquer la loi que le parlement a votée. C'est un fiasco juridique ; la presse a relayé la première audience des recours DALO au tribunal administratif.

C'est une invraisemblable impasse : Le Droit au recours existe, mais il s'adresse à un Etat qui se déclare impuissant. Or la loi désormais est là. Elle institue de fait une obligation de résultat qui n'existe pas jusqu'à maintenant... et que l'Etat, sauf à se renier, se doit de respecter !

En attendant, le T.A. ne peut que condamner l'Etat. Pour chaque relogement non satisfait, l'Etat devra verser une astreinte de 20€ /jour (loi BOUTIN) au « Fond d'aménagement urbain ».

Cette astreinte ne va donc pas au requérant, et c'est pour l'Etat un simple changement de chapitre budgétaire qui ne lui coûte rien en réalité !

Toutefois le Tribunal Administratif a enjoint au Préfet de se représenter devant le tribunal en juin 2009 pour expliquer ce qu'il a fait pour le logement.

6000 personnes prioritaires sur Paris et non logées après le temps légal peuvent revenir devant le tribunal pour dommages et intérêts pour faute de l'Etat (2 à 4 ans de délai de procédure)

Ce retour devant le tribunal pour dommages et intérêts va occasionner une surcharge de travail. Un nombre de dossiers conséquent peut aboutir à une médiatisation et à l'accélération des constructions de logements par le biais juridique.

la Loi DALO ouvre ainsi un espace à exploiter qui permet de porter des coups de boutoir, et de médiatiser l'irresponsabilité du Préfet, donc de l'Etat.

Il faut continuer par ce biais, à faire pression pour obtenir une vraie politique du Logement Social, qui aboutisse enfin à la construction de logements là où il y en a besoin.

Attention : La loi DALO disait on doit vous trouver un logement dans le département. Avec la loi Boutin un glissement est en train de s'opérer, car désormais il est dit : cela n'étant pas toujours possible dans le département, on vous relogera dans la Région. Il n'est pas difficile de voir et comprendre les problèmes que cela va poser aux familles qui vont ainsi se retrouver loin de leur lieu de travail, des écoles de leurs enfants, etc.... Et on peut craindre que se constitue à la périphérie parisienne des concentrations de logements sociaux sans mixité sociale, si l'évaluation des besoins n'est pas faite sur le plan local tout en tenant compte de critères nationaux (les 20% de la loi SRU).

Quel peut-être le rôle de la LDH dans ce contexte ?

A priori, la LDH ne souhaite pas être partie prenante dans la constitution des recours devant la commission de médiation, elle considère que l'aide à apporter aux demandeurs devrait être prise en charge par les services sociaux comme pour tout autre formulaire administratif.

Par contre elle considère être dans son rôle dans l'aide à apporter aux demandeurs pour les recours devant le Tribunal Administratif.

Notre rôle est aussi de participer à la mobilisation des acteurs associatifs en faveur du droit au logement et cela sur une base locale avec la constitution d'un groupe informel de suivi (calqué sur le comité national de suivi instauré par la loi).

Ce groupe pourrait, pour un territoire donné, suivre les travaux de la commission de médiation, interroger le préfet, les maires, les bailleurs sociaux, les travailleurs sociaux, sur la politique suivie en matière de constructions de logements, sur la réalité des relogements des prioritaires DALO.

Parmi les actions possibles localement :

- multiplier les dépôts de dossiers devant la commission de médiation,
- multiplier les recours, en conseillant sur les avocats et l'aide juridictionnelle.
- manifester pour l'arrêt des expulsions sans relogement,
- demander un moratoire des expulsions le temps de négocier des solutions de relogement (application de la loi de réquisition, baux concédés à des associations, etc)
- interroger le préfet au sujet de sa mission d'information,
- évaluer tout ou partie des besoins, même de manière imparfaite, avec l'aide des associations et/ou des travailleurs sociaux par exemple,
- interroger les acteurs responsables de l'offre de logements.

Les membres du comité national de suivi pourraient concevoir une action commune de mobilisation de leurs réseaux respectifs en faveur de la constitution de groupes locaux de suivi de la loi DALO

Pour les militants qui s'investissent dans cette action :

Avoir bien conscience que c'est une action de fond, et qu'elle nécessite un travail dans la durée.

A Noter :

Le Logement social n'est pas toute la solution au mal-logement, un certain nombre d'autres voies doivent être recherchées, ce que font ou expérimentent certaines Municipalités. Il en est ainsi à Paris où la Ville propose une formule de logement solidaire, en offrant aux bailleurs privés hésitants la possibilité d'avoir une garantie de perception des loyers et de remise en état des lieux (en cas de nécessité) en contrepartie d'un loyer étudié, donc en dessous du prix du marché.

En conclusion, les participants ont demandé que des infos soient mises en ligne sur le site national de la LDH, pour faciliter le travail de ceux qui sont en régions.

La prochaine rencontre du samedi (fixée depuis au 26 septembre), pourrait avoir l'urbanisme pour thème général avec une déclinaison plus particulière consacrée à la compréhension des PLU et autres PLH...

Comment fonctionne le dispositif DALO ?

Avec la loi « droit au logement opposable » dite loi DALO, du 5 mars 2007, le droit au logement bénéficie d'un cadre juridique qui concrétise la responsabilité de l'Etat à fournir un toit aux catégories de publics prioritaires.

Peuvent en bénéficier les personnes de nationalité française, les ressortissants européens, et sous certaines conditions pour d'autres :

- les étrangers non-communautaires doivent avoir au moins 2 années de résidence régulière ininterrompue pour prétendre au logement par le dispositif DALO
- les sans-papiers n'ont accès qu'à l'hébergement par le dispositif DALO

Dans tous les cas, le pétitionnaire doit être officiellement demandeur de logement.

La loi prévoit qu'après une demande de logement infructueuse le demandeur peut déposer un recours amiable auprès de la commission de médiation départementale.

La commission est saisie au moyen d'un formulaire que l'on peut se procurer soit par Internet soit auprès des préfectures et des DDE. Les mairies n'en sont pas dépositaires...Quand le dossier est reconnu complet, elle délivre un récépissé au demandeur dont la date de remise fait courir le délai de 6 mois dans lequel elle doit se prononcer. Si le caractère prioritaire de la demande est reconnu, le dossier est transmis au préfet qui a 6 mois pour proposer une solution.

La commission peut-être saisie par :

- Toute personne « non ou très mal logée »
- Toute personne ayant fait la demande d'un logement locatif social et n'ayant reçu aucune proposition adaptée dans un délai fixé en application de l'accord collectif départemental
- Toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement n'a reçu aucune proposition adaptée.

Les demandeurs de bonne foi, « non ou très mal logés » relèvent des catégories suivantes :

- Dépourvus de logement, c'est-à-dire sans domicile fixe ou hébergé par une autre personne ;
- Avoir fait l'objet d'un jugement prononçant l'expulsion du logement
- Hébergés dans un établissement depuis plus de 6 mois ou logé temporairement dans un logement de transition depuis plus de 18 mois ;
- Logés dans des locaux impropre à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- Logés dans un local manifestement sur-occupé ou non décent à condition qu'ils aient à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter eux-mêmes un handicap.

Si la commission reconnaît le caractère prioritaire de la demande de logement, elle transmet la demande au préfet qui doit dans les 6 mois proposer une solution.

La commission doit indiquer les caractéristiques du logement correspondant aux besoins et à la capacité du requérant. Le préfet doit suivre ces indications. Dans le cas contraire, on peut refuser le logement sans perdre ses droits.

A défaut d'une proposition de logement par le préfet dans les délais, **un recours contentieux devant le tribunal administratif est possible**, mais ATTENTION ! Au plus tard au **30 avril 2009** pour les demandes prioritaires non satisfaites en 2008 des personnes « non ou très mal logées ». Toutefois, compte tenu du fait que cette date butoir n'a pas été portée sur les notifications adressées aux demandeurs de logement, reconnus prioritaires, elle ne leur est pas opposable. L'obligation de mentionner les délais et voies de recours dans une

décision est un principe général en droit administratif. Par conséquent, le décret de novembre 2008 ne pourra donc pas recevoir application, ou il pourra être contesté devant le Tribunal.

A compter du **1er janvier 2012**, un **recours contentieux devant le tribunal administratif** sera possible si la commission de médiation est saisie après un délai d'attente anormalement long d'un logement social, et que la demande a été reconnue comme prioritaire et urgente par la commission de médiation.

Cette requête doit être déposée dans un délai de 4 mois suivant l'expiration du délai. Elle doit être accompagnée de la décision de la Commission.

Les personnes peuvent se faire assister par les mêmes associations que celles qui peuvent intervenir pour aider à la présentation des recours devant la commission de médiation.

Il est possible de faire appel à un avocat mais ce n'est pas obligatoire.

Le tribunal administratif statuera dans un délai de 2 mois à compter de la date à laquelle il sera saisi. Il pourra ordonner à l'Etat de loger ou de reloger le demandeur, dès lors qu'il constatera que la demande a été reconnue prioritaire par la commission et que le demandeur n'a pas obtenu de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités. A cet effet assortir son injonction à reloger d'une astreinte pour non respect d'une obligation légale. Cette astreinte est alors versée à un fonds destiné à financer la construction de logements sociaux. De 200€ initialement, elle est passée à 20€ par jour par une disposition votée dans la loi Boutin.

Le tribunal administratif pourra également ordonner, même si le recours porte sur une demande de logement, l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, dès lors qu'un tel accueil serait plus adapté à la situation du demandeur.

A noter que ce recours ne donne en aucun cas droit à une indemnité financière quelconque.

ADRESSES UTILES

ADIL (Centre d'Information sur l'Habitat) Pour obtenir la liste tél : 01 42 02 65 95 ou le site de l'ANIL

ANIL (Agence nationale d'information sur le logement) www.anil.org

USH (Union sociale pour l'habitat) www.union-habitat.org

1% logement : LOCA-PASS

CIL (Comité Interprofessionnel du Logement) et CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie)

Liste disponible auprès des ADIL ou de l'UESL tél : 01 44 85 81 00

UESL (Union d'Economie Sociale pour le Logement) www.uesl.fr

FSL (Fonds de Solidarité Logement) (adresse à la préfecture ou la mairie)

CAF (Caisse d'Allocations Familiales) (www.caf.fr)

UFJT (Union des Foyers de Jeunes Travailleurs) www.ufjt.org

DDE (Direction Départementale de l'Équipement) www.logement.equipement.gouv.fr

www.droitsdesjeunes.gouv.fr

Ministère du Logement et de la Ville www.logement.gouv.fr

DGAS (Direction générale de l'action sociale) www.travail-solidarite.gouv.fr

ANAH (Agence nationale de l'habitat) www.anah.fr

DAL (Droit au Logement) www.globenet.org/dal

Les Enfants de Don Quichotte www.lesenfantsdedonquichotte.com

Fondation Abbé Pierre www.fondation-abbe-pierre.fr

Secours Catholique www.secours-catholique.asso.fr

Emmaüs France www.emmaus-france.org

Mouvement ATD-Quart-Monde www.atd-quartmonde.fr

Croix-Rouge Française www.croix-rouge.fr

Habitat et Humanisme www.habitat-humanisme.org

FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale) www.fnars.org

UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux)

www.uniopss.asso.fr

FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement) www.fapil.net

GIHP (Groupe pour l'insertion des personnes handicapées physiques) www.ghpnational.org

UNAF (Union nationale des associations familiales) www.unaf.fr

UNAFO (Union nationale des associations gestionnaire de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales) www.unafo.org Mél : contact@unafo.org

UNCLLAJ (Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes) www.uncllaj.fr

UNHAJ (Union nationale pour l'habitat des jeunes) www.ufjt.org Mél : ufjt@ufjt.org

Rédaction : Jean FROUIN

Contributeurs : Marie-Angélique GARCIN, Denis RICHARD, Pierre LEFEVRE, Philippe DIEUDONNE

26 mars 2009

