



Colloque national :
Le droit au logement
opposable

Lyon, le 1^{er} décembre 2009

Remerciements

Jurislogement tient à remercier pour cet événement :

- les intervenants pour leur présence et la richesse de leur participation
- les partenaires et financeurs qui ont soutenu ce projet qui sans eux n'aurait pu aboutir
- les membres de Jurislogement, bénévoles et membres d'association pour leur investissement dans l'organisation technique et la définition des contenus

Page 1	« La naissance du droit au logement opposable » , par Paul Bouchet, Conseiller d'État honoraire
Page 4	« La procédure du droit au logement opposable » , par Bernard Lacharme, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
Page 8	« L'application des critères de priorité par les commissions de médiation » , animé par Yves Aubry, Chef de projet de l'association <i>Une Famille un Toit 44</i> <ul style="list-style-type: none">• Hélène Sainte-Marie, Directrice de projet de la mise en œuvre du droit au logement opposable à la DGALN (<i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature</i>)• André Pollet, Président de la commission de médiation du Rhône• Pierre-Yves Antras, Directeur de Haute-Savoie Habitat, membre de la commission de médiation de Haute-Savoie• Samuel Mouchard, Espace solidarité habitat de la Fondation Abbé Pierre, membre de la commission de médiation du Paris
Page 31	« Le droit au logement : les conséquences de l'opposabilité » <ul style="list-style-type: none">• Lauri Sivonen, Coordinateur thématique au Bureau du commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe• Béatrice Kan-Balivet, Maître de conférence à l'Université Jean-Moulin Lyon 3
Page 39	« La portée et la mise en œuvre de l'obligation juridique » , animé par Pearl Nguyễn Duy, Rapporteur public au Tribunal administratif de Paris <ul style="list-style-type: none">• Christian Millet, Vice-Président du Tribunal administratif de Lyon• Pierre Hanna, Chef du Bureau logement de la Préfecture des Bouches-du-Rhône• Maître Four-Quaglia, Avocate de l'association Droit au logement
Page 58	« L'implication des travailleurs sociaux dans le droit au logement opposable » , animé par Nicolas Berut, conseiller technique au Conseil général de la Loire <ul style="list-style-type: none">• Manon Guillaume, Association Revivre• André Gachet, Administrateur de la FAPIL• François-Régis Lacroix, Vice-Président du TGI de Saint-Etienne
Page 69	Bilan de la journée par Frédéric Tiberghin, Conseiller d'Etat
Page 76	Clôture par Marc Uhry pour Jurislogement, Délégué Régional de la Fondation Abbé-Pierre

La naissance du droit au logement opposable

Paul BOUCHET, Conseiller d'Etat honoraire

Avant de parler du jour précis de la naissance du droit au logement opposable, en 2007, je voudrais dire d'emblée qu'il ne faut pas isoler ce moment de la longue préparation qui l'a précédé. Si je prends le rapport du Conseil d'État¹, en présence du Rapporteur général, je dirais que c'est un excellent rapport. C'est un événement vous savez, le dernier remontait aux années 66-67. C'est un rapport essentiel pour le droit au logement et le droit du logement. Il m'arrive de répliquer à certaines taquineries. Lorsque je lis par exemple « l'improbable mise en œuvre de la loi DALO », je rappelle qu'elle était revendiquée par un collectif d'une quarantaine d'associations depuis 2000. Lorsque je lis qu'elle « a été improvisée dans l'urgence », je crois que le terme « improvisé » mérite des précisions. Il est vrai que cette loi au consensus un peu forcé en fin de session parlementaire bat la plupart des records de diligence et de rapidité. Je reprends le rapport du Conseil parce qu'il est une fois de plus très complet : annoncé par les vœux du Président de la République le 31 décembre 2006, le projet de loi a été voté par le Conseil des Ministres le 17 janvier 2007, débattu au Sénat le 30 janvier 2007, définitivement adopté le 22 février 2007 et la loi promulguée le 5 mars 2007. C'est rapide.

Avec mon voisin², nous pouvons vous raconter comment nous avons vécu cette célérité exceptionnelle. Dieu sait qu'en un quart de siècle, il y a eu beaucoup de lois sur le logement, certaines utiles, d'autres discutables. Comment se fait-il que nous ayons accouché de ce droit au logement opposable ? Comment l'avons-nous vécu en tant que membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, créé par l'Abbé Pierre ? Depuis quatre ans notamment, le Haut Comité publiait des rapports pour attirer l'attention sur la nécessité d'une loi nouvelle sur cette question du logement, d'autant plus que la paupérisation croissante depuis les 30 glorieuses obligeait à avoir une perspective nouvelle du problème, notamment pour les plus défavorisés.

J'ai vu le Président Chirac pour lui remettre notre rapport annuel³. Dans les jours suivants, début janvier, les vœux à peine finis, le Président et le Premier Ministre, Monsieur Villepin, nous ont envoyé une lettre pour dire qu'ils avaient un projet sur la question du logement. Un dimanche soir, je reçois un coup de fil, le Premier Ministre a dit qu'il fallait une loi pour le droit au logement. Très bien ! On se retrouve vers cinq ou six heures au Ministère pour faire une loi et se pose alors la question de son article 1^{er}. Si c'est pour faire une loi qui se résumera en « droit des pauvres, pauvre droit », pas la peine ! (Simplifions, c'est une anecdote.) Il fallait que ce soit une loi qui aille vers le droit commun. Alors, nous avons discuté très rapidement sur des points qui nous paraissaient essentiels, médités depuis quatre ans dans nos rapports successifs et par d'autres colloques que je n'ai pas le temps de

¹ « Droit au logement, droit du logement », Rapport annuel du Conseil d'État - Considérations générales, 2009

² Monsieur Bernard Lacharme

³ 12e rapport : Droit au logement opposable : le temps de la décision ?, Décembre 2006

mentionner, depuis un quart de siècle. Que voulions-nous ? D'abord, que cessent les discussions, plus ou moins doctrinales, sur la nature juridique d'un droit au logement. Ensuite, nous voulions que soient tranchés deux problèmes irrésolus : celui de l'opposabilité, mot qui apparaissait très peu, puis celui de la justiciabilité du droit. Enfin, nous avons une dernière exigence : qu'après la loi votée, il y existe un comité de suivi, à l'image de ce qu'avait fait l'Écosse.

Les manifestations de Don Quichotte et leur relais médiatique ont permis de faire émerger ce projet, longuement préparé. Pour faire passer la loi, il y a ainsi eu la conjonction de trois éléments. D'une part, un travail de fond qui résumait un quart de siècle de travaux sur le sujet, repris dans les rapports successifs du Haut Comité. D'autre part, un regroupement exceptionnel du monde associatif qui s'appelait « Plateforme pour le droit au logement opposable ». La couleur était annoncée. Le mot opposable faisait peur, on ne comprenait pas ce qu'il voulait dire, mais il prenait peu à peu son sens. Enfin, évidemment, l'évènement médiatique.

Ceci étant dit, j'en viens maintenant à ce qui a fait mûrir ce projet, la longue gestation qui en a préparé la naissance. Je ne vais pas tout énumérer, mais simplement rappeler quelques évènements. En 1985, la jeune université de Saint-Étienne avait tenu un colloque très particulier qui était organisé par le Centre de recherche critique sur le droit. Elle rassemblait une vingtaine d'enseignants-chercheurs et de chercheurs. Il y avait le Président de la Section des rapports et des études du Conseil d'État, Monsieur Braibant et le Président du Tribunal de Grande Instance de Paris, monsieur Draï, élu premier Président de la Cour de cassation et magistrat ayant une conception écrite de la justice dont il n'est pas certain qu'elle soit aussi partagée par tout le corps. Il avait une conception plus dynamique du droit que ceux qui pensent qu'il doit être simple, stable et cohérent. Pour ma part, je pense qu'il doit être cohérent, simple et stable. Il faut surtout que le droit soit vivant, c'est-à-dire un droit au service des vivants, pour les aider à mieux vivre. Cela oblige parfois à quelques contorsions juridiques.

La « loi DALO » est une loi intermédiaire, entre ce qui l'a précédé, une longue gestation d'un quart de siècle, puis ce qui la suivra, les premiers pas fragiles de cet enfant, le droit au logement, qui sera accompagné par de nombreux acteurs présents aujourd'hui à tous les niveaux (commission de recours amiables, recours juridictionnel, accompagnement militant...). Mais avant tout, ne vous laissez pas impressionner par le catastrophisme défaitiste sur cette loi, sous prétexte qu'elle n'est pas parfaite. Certes, elle n'est pas parfaite, mais son mérite ne se limite pas à celui d'exister. C'est déjà bien de ne pas être mort-né, mais elle est beaucoup plus que cela. Elle a été l'engagement vers une conception dynamique du droit. Auparavant, nous en étions à discuter pour savoir si le droit au logement était un droit fondamental. Le rapport du Conseil d'État le rappelle très bien. Il rappelle que la distinction entre les droits-libertés et les droits économiques, sociaux et culturels est devenue une distinction dépassée. Finalement, la loi du 5 mars 2007, la « loi DALO », renverse les données du problème en consacrant un droit au logement opposable et clôt le débat sur la nature juridique du droit au logement. Voilà enfin un débat clos et que je ne regrette pas. Ce débat a égaré beaucoup d'esprits pendant longtemps. Oui, c'est un droit fondamental. Il n'en reste pas moins que pour moi, les droits fondamentaux pour tout être humain sont ceux sans lesquels la dignité n'est pas assurée. Il y en a cinq ou six dans des

lois successives, notamment dans la grande loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion. Le droit au logement y est. C'est un droit global qui a un impact sur le travail, l'éducation, la santé... A ce moment-là, les débats deviennent inutiles. Merci au Conseil d'État d'avoir permis de clore des débats inutiles.

Je suis un farouche médiateur. J'ai commencé ici aux Minguettes⁴, au temps où les Minguettes étaient, paraît-il, insurgées, une zone de non-droit. J'ai travaillé à l'époque avec le Cardinal-archevêque et les syndicalistes. Nous avons clamé les choses, ce qui a permis de réaliser ce que nous avons appelé « la marche », d'être reçus à Paris par le Président de la République et d'obtenir une carte de séjour de 10 ans pour certains marcheurs. C'est de cette façon que le droit se fait parfois. Dans ce cas, ce n'est pas parce qu'il va vite qu'il est improvisé.

Pour moi, conclure, ce n'est pas clore, mais ouvrir le débat. Je dirais qu'il faut accompagner les pas de ce petit enfant, de ce droit « DALO », afin de le conforter. Certes, il est fragile, mais il est déjà fragilisé par ceux qui n'ont plus l'enthousiasme nécessaire pour mettre en route une loi nouvelle. On parle toujours du droit à l'éducation de Jules Ferry. Est-ce que vous connaissez l'histoire de ce droit ? La première loi date de 1880, la deuxième de 1881, la troisième de 1883 et il a fallu dix ans d'application. Allez voir les dates au fronton des écoles dans les diverses communes, voyez comment peu à peu les choses se mettent en route. Ce n'est pas parce que le droit au logement existe que nous pouvons loger beaucoup plus vite tout de suite. Je viens de faire un rapport sur l'Île-de-France qui est le lieu le plus dramatique et le plus en retard pour le logement effectif de ceux qui ont gagné leur procès « DALO ». Si le contingent préfectoral est mis à jour, si le 1 % logement, qui est maintenant complémentaire depuis la loi du 25 mars 2009, peut être à son tour une source de contingent supplémentaire, si l'inter-départementalisation se fait pour la région parisienne sans laquelle il est impossible de désencombrer Paris et si le droit de préemption urbain est appliqué, la « loi DALO » jouera son rôle au mieux, entre le droit déclaratif et le droit effectif qui seul intéresse ceux qui ont besoin d'un logement.

⁴ Banlieue Lyonnaise, quartier de Vénissieux

Présentation de la procédure du droit au logement opposable

Bernard LACHARME, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

Je pense que, dans la salle, la plupart d'entre vous connaissent déjà assez bien cette procédure. Mais je crois qu'il est intéressant de la rappeler au début de cette journée.

Actuellement, trois catégories de personnes peuvent faire un recours amiable. Il s'agit, d'une part, des demandeurs de logements sociaux dont la demande a dépassé le délai qui est jugé « anormalement long » et fixé par un arrêté du Préfet qui se base sur ce que l'on appelle les « circonstances locales ». Il s'agit, d'autre part, des demandeurs qui peuvent engager un recours sans attendre l'expiration de ce délai « anormalement long » parce qu'ils sont dans des situations critiques de non-logement ou de mal logement : la loi parle de ceux qui sont dépourvus de logement, menacés d'expulsion sans relogement, hébergés ou logés temporairement, logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux et qui sont logés dans des locaux manifestement sur-occupés ou indécents avec soit un enfant mineur soit une personne handicapée dans le logement. Enfin, une troisième catégorie concerne des demandeurs non pas de logement mais d'hébergement ou de structure adaptée.

En décrivant ces publics, nous voyons les limites dans lesquelles nous nous trouvons aujourd'hui. Le délai anormalement long va jusqu'à dix ans à Paris et il est encore de trois ans dans de nombreux départements. Pour que la possibilité de recours soit ouverte largement aux demandeurs de logements sociaux, il est évident qu'il faut arriver à réduire ces délais anormalement longs et donc qu'il y ait le nombre de logements qui le permettent. Il n'est toutefois pas possible d'opposer le manque de logements aux personnes qui sont autorisées à engager un recours. C'est bien la logique du droit au logement opposable : l'opposabilité à la puissance publique ; à la puissance publique d'adapter l'offre aux besoins des demandeurs. La commission de médiation ne doit absolument pas prendre en compte les limites de l'offre pour ces catégories de personnes qui sont dans une situation de non-logement ou de mal logement. Mais nous pouvons observer que les choses ont été encadrées, notamment par des décrets. Je pense en particulier au critère de sur-occupation qui est encore aujourd'hui très restrictif et qui présente donc une marge d'évolution pour élargir ici le droit.

Le recours amiable se fait au moyen d'un formulaire qui vient d'être modifié⁵. La personne doit justifier de sa situation et des motifs qui l'amènent à faire ce recours. Dans les discussions avec l'administration, nous avons essayé de prendre en compte les différentes situations qui pouvaient exister et de laisser des marges d'appréciation sur les documents à fournir à chaque fois que c'était possible, mais il y a bien nécessité de constituer un dossier. Il n'est pas forcément simple de constituer ce dossier de recours. Il n'est déjà pas toujours

⁵ Arrêté du 12 novembre 2009 pris pour l'application de l'article R. 441-14 du code de la construction et de l'habitation

simple de faire un dossier de demande de logement social, mais, dans le cadre du droit au logement opposable, s'agissant d'une voie de recours, il faut pouvoir argumenter, d'où l'importance de l'assistance des demandeurs.

La « loi DALO » indiquait, en mars 2007, que les demandeurs peuvent être assistés par une association agréée. La « loi Boutin » a ajouté, en mars 2009, que les demandeurs peuvent être assistés par les services sociaux. Cela allait sans le dire puisque c'est le rôle des services sociaux, mais il est apparu utile de mettre les points sur les « i » : cette assistance fait partie de leurs missions. Pour pouvoir présenter un « recours DALO » dans de bonnes conditions qui permettent à la commission de se prononcer, les personnes dans les situations les plus difficiles ont besoin d'une assistance. Toutefois, je crois que la grande majorité des recours est aujourd'hui directement présentée par les demandeurs sans assistance. Des questions se posent notamment quant à la formation des travailleurs sociaux, problème que le Comité de suivi a soulevé dans son rapport.

J'insiste maintenant sur l'importance de l'accusé de réception. Lorsque le dossier est déposé, on accuse de sa réception et la date fait partir le délai dont dispose la commission pour se prononcer. A la vue des statistiques qui nous sont fournies chaque mois par l'administration, nous constatons malheureusement que dans un certain nombre de départements, il existe un décalage entre la colonne « dossier déposé » et la colonne « accusé de réception ». Dans la plupart des départements, la date est identique, mais dans certains, en Ile-de-France ou dans les Bouches-du-Rhône notamment, le décalage est important et tient au fait que les accusés de réception ne sont pas délivrés en temps réel et que des dossiers sont considérés par le service instructeur comme inexploitable car incomplets. Le Comité de suivi a très fermement demandé que l'on fasse bien partir le délai de décision de la date à laquelle le demandeur a déposé sa demande et non pas à compter de la date à laquelle l'administration atteste de ce dossier.

Le délai dont dispose la commission de médiation pour se prononcer est de six semaines pour les demandeurs d'hébergement, de trois mois pour les demandeurs de logement dans la majorité des départements, mais de six mois dans les départements d'Outre-mer et dans les départements qui comportent une agglomération de plus de 300 000 habitants.

Le recours est fait auprès d'une commission de médiation dont le Président est désigné par le Préfet. Cette commission de médiation comprend quatre collèges : trois représentants de l'État, trois représentants des collectivités territoriales, trois représentants des bailleurs, sachant qu'il y a un représentant des gestionnaires d'hébergements, un représentant des bailleurs sociaux et un représentant des bailleurs privés, et enfin trois représentants des associations. Il y a des règles de quorum et un règlement intérieur doit fixer l'organisation du fonctionnement de la commission. Le secrétariat de la commission de médiation est assuré par un service désigné par le Préfet.

Pour instruire les dossiers, le Préfet peut désigner un service de l'État ou confier cette mission à un organisme extérieur, notamment à des ADIL, des UDAF ou des Caisses d'allocations familiales. Cette phase de l'instruction est évidemment extrêmement importante. Le premier texte de loi disait que la commission devait recevoir des éléments d'information du ou des bailleurs qui ont été saisis de la demande. La « loi Boutin » parle

plus largement de tous les bailleurs qui ont eu à connaître de la situation locative : le parcours locatif des personnes est important, la personne peut avoir fait l'objet d'une expulsion, par exemple, il est important que la commission dispose de toutes ces informations.

La loi précise bien que la commission doit également recevoir des informations des services sociaux et des instances du Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées. Là encore, nous sommes intervenus sur la nature des informations données par les services sociaux et la « loi Boutin » a introduit la notion de secret professionnel : les travailleurs sociaux doivent communiquer des informations, mais un secret professionnel s'impose au service instructeur et à la commission.

Lorsque la demande est faite au motif d'un logement indigne, la « loi Boutin » a précisé qu'un rapport devait être rendu par les services compétents. Je crois qu'il faut insister sur ce point car nous sommes loin d'être dans cette situation dans tous les départements. Lorsque la personne a déclaré qu'elle vit dans un logement insalubre ou indécent, il appartient au Préfet de faire en sorte que ce rapport soit réalisé. Le nouveau formulaire de saisine permet à la personne de justifier de ce logement indigne simplement, en fournissant des photos par exemple. L'idée est aussi de mettre en branle les procédures qui permettront de traiter le logement et peut-être de solutionner le cas de cette personne sans avoir à la reloger dans un logement social.

Concernant les demandeurs de logement, la commission de médiation peut les désigner prioritaires et à reloger d'urgence. Dans ce cas, elle définit les caractéristiques du logement. Elle peut également préconiser une mesure de diagnostic social ou d'accompagnement social, ce qui a été introduit par la « loi Boutin ».

La commission peut réorienter la demande de logement. Elle peut décider de réorienter sa demande vers de l'hébergement, si elle considère qu'au vu des éléments dont elle dispose, il est préférable que le demandeur soit dans un premier temps accueilli dans une structure d'hébergement. Cette réorientation doit évidemment s'appuyer sur un diagnostic social et non sur le simple manque de logement. Encore une fois, le manque de logements, tout comme le manque d'hébergements, n'est pas à prendre en compte.

La commission peut aussi ne pas reconnaître le demandeur comme prioritaire et à reloger d'urgence, tout en faisant une proposition. Je n'ai pas précisé que les demandeurs qui s'adressent à la commission de médiation doivent être de bonne foi. Cette bonne foi est logiquement présumée, mais à l'inverse, la mauvaise foi peut être constatée, je pense à certaines situations d'expulsion. Tout en ne déclarant pas ces personnes prioritaires, la commission peut faire des propositions pour que, malgré tout, une solution puisse être trouvée.

Concernant les demandeurs d'hébergement, si la commission estime que la demande est justifiée, elle désigne le bénéficiaire pour que lui soit proposé un accueil dans une structure d'hébergement. S'agissant de la mise en œuvre de ses décisions, la commission établit une liste des personnes qui ont reçu un avis favorable et la transmet au Préfet. Le Préfet doit désigner les demandeurs à un organisme HLM, après avis des maires et en tenant compte de

la mixité sociale. Il y a donc une procédure de consultation des Maires mais dont l'avis ne s'impose pas au Préfet. L'avis peut être défavorable ce qui n'empêchera pas le Préfet de désigner la personne dans cette commune, mais il y a systématiquement cette consultation. Selon la loi, le Préfet doit s'adresser à un organisme HLM en fixant un périmètre et un délai de relogement qui, ensuite, s'impute sur son contingent. Dans la pratique, les choses fonctionnent ainsi lorsque le contingent du Préfet est géré en flux, ce qui laisse une certaine marge aux bailleurs pour choisir le logement.

Lorsque le contingent du Préfet est géré en stock de logements identifiés et qu'il reçoit les vacances de la part des bailleurs, de fait, il propose la candidature sur un logement précis. Il est important de noter que le Préfet peut passer outre le refus de la commission d'attribution du bailleur et imposer l'attribution du logement.

La « loi DALO » ne dit rien de la contestation des décisions de la commission de médiation, mais elle est de droit commun. Elles peuvent d'abord être contestées par un recours gracieux fait directement auprès de la commission de médiation, puis, le cas échéant, par un recours contentieux devant le tribunal administratif dans les deux mois de la décision.

J'en viens au recours contentieux spécifique « DALO » qui concerne les ménages désignés prioritaires par la commission de médiation et qui n'ont pas reçu d'offre adaptée à leur besoin et à leur capacité dans le délai légal, à savoir six semaines pour l'hébergement et trois ou six mois pour le logement. Les délais de mise en œuvre des décisions sont les mêmes que ceux relatifs à la prise de décision par la commission de médiation. Depuis le 1^{er} décembre 2008, ce recours contentieux est possible pour les demandeurs d'hébergement et les demandeurs de logement qui étaient autorisés à engager un recours sans délai, c'est-à-dire ceux qui sont dans des situations de non-logement ou de mal logement. Le recours contentieux sera possible, au 1^{er} janvier 2012, pour les demandeurs qui ont été désignés prioritaires uniquement parce que leur demande de logement social a dépassé le délai « anormalement long ».

Le recours contentieux s'exerce auprès du tribunal administratif. Il doit être fait dans un délai maximum de quatre mois après l'expiration du délai de relogement : si le Préfet dispose de six mois pour faire en sorte que la décision de la commission de médiation soit appliquée, le demandeur peut s'adresser au tribunal administratif dans un délai de quatre mois après ces six mois. Pour tous les recours amiables antérieurs au 1^{er} janvier 2009, le délai a été fixé jusqu'au 31 décembre 2010. Le juge statue dans un délai de deux mois. Il a en fait peu de marge d'appréciation. S'il constate que la demande a été déclarée prioritaire et urgente par la commission de médiation, mais que la personne n'a reçu aucune offre, le juge fait injonction au Préfet de reloger. Il peut en revanche y avoir débat et appréciation si le demandeur a reçu une offre, mais considère qu'elle n'était pas adaptée à sa demande. Le juge peut assortir sa décision d'une astreinte versée à un fond d'aménagement urbain qui finance le logement social ; elle n'est pas versée au demandeur. Son montant a été encadré par la « loi Boutin » du 25 mars 2009 et nous pouvons le regretter. Cette loi précise que le montant de l'astreinte est fixé en référence au montant du loyer du logement qui correspondrait aux besoins du demandeur. Dans le cas d'un hébergement, le montant est fixé en référence au montant de la redevance d'hébergement qui lui correspond.

L'application des critères de priorité par les commissions de médiation

Table ronde :

Hélène SAINTE-MARIE, Directrice du projet « DALO » à la DHUP

André POLLET, Président de la commission de médiation du Rhône

Pierre-Yves ANTRAS, Union sociale pour l'Habitat

Samuel MOUCHARD, Fondation Abbé Pierre

Cette table-ronde a été animée par **Yves AUBRY de l'association « Une famille un toit 44».**

Yves AUBRY

Cette table-ronde a pour objet de parler de l'application des critères de priorité par les commissions de médiation. Nous avons autour de cette table Madame Hélène Sainte-Marie, licenciée en droit public, diplômée de l'Institut de droit de Paris et de Sciences-Po, titulaire d'un DEA de droit des affaires. Vous avez piloté le travail préparatoire à la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Vous avez été sous-directrice de la politique des produits de santé au sein de la Direction générale de la Santé et vous occupez depuis 2007 le poste de directrice du projet « DALO » à la DHUP.

Nous accueillons également André Pollet, Président de la commission de médiation du Rhône qui a participé avec quatre autres présidents de commission au groupe de travail animé par Madame Hélène de Sainte-Marie pour l'élaboration du guide des bonnes pratiques des commissions de médiation. Précédemment, vous avez été administrateur du Pact Arim du Rhône et de la Fédération nationale des Pact.

Nous avons également autour de cette table Pierre-Yves Antras, Directeur général de l'OPH de la Haute-Savoie et Président de l'USH de Haute-Savoie. C'est à ce titre que vous siégez à la commission de médiation de Haute-Savoie.

Enfin, nous accueillons Samuel Mouchard, Chargé de mission Habitat à l'Espace Solidarité Habitat, établissement de la Fondation Abbé Pierre visant à donner accès au droit pour le public mal logé de la région parisienne et en charge des problématiques liées à l'habitat indigne et à l'application du droit au logement opposable à Paris et en Ile-de-France. Vous représentez à ce titre la Fondation Abbé Pierre à la commission de médiation de Paris.

Madame Hélène Sainte-Marie, vous avez l'honneur de démarrer le propos sur ce que l'État entendait mettre en œuvre à travers le Droit au logement opposable, mais aussi et notamment les commissions de médiation.

Hélène SAINTE-MARIE

Les critères de priorité sont un sujet central dans un colloque à tonalité essentiellement juridique. Comme vous le savez sans doute, dans un premier temps, c'est la loi de lutte contre l'exclusion de 1998⁶ qui avait créé les commissions de médiation. Ces commissions avaient essentiellement un rôle de médiation, au sens commun du terme, entre les différents acteurs du logement pour essayer de rendre effectif le droit au logement de demandeurs de logement social en délai « anormalement long », à savoir de demandeurs qui avaient attendu en vain une réponse adaptée à leur demande au-delà du délai fixé par le Préfet comme étant le délai à ne pas dépasser pour obtenir l'attribution d'un logement social.

La « loi ENL » de 2006⁷ a étendu le champ des publics pouvant saisir la commission de médiation aux personnes menacées d'expulsion, aux personnes hébergées temporairement et aux personnes occupant un taudis ou un logement insalubre. Trois catégories sont ainsi ajoutées, sans pour autant que le rôle de la commission soit modifié et sans créer d'obligation pour le Préfet de prendre des mesures tendant au relogement pour des personnes qui avaient bénéficié d'un avis favorable au relogement de la part de cette commission.

Enfin, on saute le pas, le législateur décide de rendre le droit au logement opposable, ce qui va se traduire par la création de deux recours, un recours amiable et un recours contentieux.

Pour être précis, la loi de 2007⁸ ajoute encore deux catégories de personnes : les personnes dépourvues de logement et les personnes handicapées ou ayant à leur charge un enfant handicapé ou un enfant mineur qui occupent un logement sur-occupé ou ne respectant pas les critères de décence. La loi ajoute aussi les personnes logées en logement temporaire. Surtout, la loi modifie fondamentalement le rôle de la commission de médiation en transformant le recours amiable en un recours administratif qui va déboucher sur une décision. En 2007, la loi parlait d'avis : les tribunaux ont très vite qualifié ces avis de décisions et la loi de 2009⁹ a confirmé qu'il s'agit de décisions faisant grief, c'est-à-dire susceptibles de recours en annulation devant les tribunaux administratifs. De plus, le Préfet « désigne » maintenant aux bailleurs sociaux les bénéficiaires d'une décision favorable. C'est un impératif : le Préfet n'a donc pas d'autre choix que de désigner les personnes aux fins de relogement ou aux fins d'hébergement. La désignation aux fins de relogement, à un bailleur précis, dans un délai précis et dans un périmètre précis, vaut obligation d'attribution et de relogement pour ce bailleur, sous réserve du respect des conditions d'accès au logement social.

⁶ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

⁷ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

⁸ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale également appelée loi « DALO »

⁹ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion également appelée loi « Boutin » ou « Molle »

Deux conditions cumulatives encadrent le recours en vue d'obtenir un logement : la notion de priorité de la situation des personnes et la notion d'urgence. Pour le recours en vue d'obtenir un hébergement, seule la priorité est mentionnée par la loi. Concernant la notion de priorité, très vite, s'est posée la question de savoir comment nous allions déterminer les personnes prioritaires parmi ces catégories de gens, autres que les demandeurs en « délai anormalement long », qui sont tous par définition des demandeurs prioritaires. Nous sommes face à des gens non ou mal logés. Autant, l'idée même de sélection pouvait être relativement claire en matière de demandeurs en « délai anormalement long » car ils ne sont pas tous prioritaires. D'aucuns peuvent avoir des parcours résidentiels légitimes, mais ne sont pas pour autant prioritaires. Une sélection est donc possible. En revanche, pour les catégories de « mal logés », l'exercice est extrêmement difficile, sauf à hiérarchiser les catégories entre elles, ce que la loi exclut bien entendu, sauf à prioriser les dossiers parmi ceux qui sont présentés à une même commission au cours d'une même séance, avec le risque de prendre en compte implicitement la rareté relative de l'offre sur le marché, ce qui est illégal. L'exercice est donc extrêmement difficile.

La deuxième difficulté à laquelle s'est très rapidement trouvé confronté le pouvoir réglementaire tient à savoir comment préciser ces catégories. Le pouvoir réglementaire n'avait pas la latitude de restreindre l'entrée dans le Droit au logement opposable. Les catégories prévues par la loi et les situations qu'elle mentionne sont ce qu'elles sont. Dès lors que les personnes remplissent les critères qui permettent de dire qu'elles appartiennent à l'une de ces catégories, elles sont recevables à saisir la commission de médiation. Le décret de novembre 2007¹⁰ s'est donc borné à apporter un certain nombre de précisions de nature (en tout cas dans l'esprit de ses auteurs) à orienter les travaux des commissions, dans un esprit d'harmonisation et d'homogénéisation sur le territoire de la mise en œuvre de la loi, sans pour autant empêcher les commissions de pouvoir, le cas échéant, y déroger. L'exemple typique est le cas des personnes hébergées ou logées temporairement. Certaines personnes qui sont hébergées au-delà de 6 mois et que nous pourrions considérer comme automatiquement recevables ne le sont pas forcément parce qu'elles peuvent ne pas avoir atteint un degré d'autonomie validé comme leur permettant d'intégrer un logement autonome. A l'inverse, une personne hébergée moins longtemps peut parfaitement être recevable s'il est évident qu'un logement serait infiniment plus approprié à sa situation que la poursuite d'un hébergement.

Il en est de même de la prise en compte de l'obligation alimentaire pour les personnes dépourvues de logement ; l'existence d'un jugement pour les personnes menacées d'expulsion ; des critères de surface par rapport à la sur-occupation ; le nombre d'éléments non respectés pour la décence... Ces critères sont donc plutôt des présomptions et peuvent être totalement renversés par la commission elle-même.

Comme les choses sont relativement difficiles à mettre en œuvre, nous nous sommes appuyés sur un groupe de travail que j'ai eu le plaisir d'animer et qui est composé d'un certain nombre de praticiens dont cinq Présidents de commission de médiation volontaires et fort actifs pour élaborer ensemble un guide dit de « bonnes pratiques ». Je précise qu'il ne

¹⁰ Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation

constitue en aucun cas une règle, ce qui nous aurait conduits à être immédiatement censurés comme incompetents. Ce sont des préconisations qui reposent, d'une part, sur la doctrine administrative que le ministère du logement a pu développer, notamment dans les réponses aux questions des services déconcentrés et, d'autre part, sur la pratique de ce droit telle qu'elle ressortait des commissions qui ont participé à ce groupe. Je pense que ces bonnes pratiques, comme on me le rapporte, ont permis de bien mettre en évidence deux étapes de raisonnement que les commissions ont à opérer lorsqu'elles appliquent les critères : l'étape de la recevabilité, l'appartenance ou non aux catégories prévues par la loi, et l'étape de l'éligibilité, l'existence d'une priorité affirmée et d'une urgence à affirmer pour le logement. Ces bonnes pratiques éclairent aussi la notion de démarche préalable et celle de bonne foi. Des critères généraux qui sont notamment le fait d'être dans l'incapacité de trouver un logement par ses propres moyens qu'illustrent les démarches préalables avant de saisir la commission de médiation. Ceci est vraiment très important : la commission de médiation n'est pas une filière de relogement, sa saisine est le dernier recours. Enfin, comme je le disais tout à l'heure, les bonnes pratiques réaffirment le fait qu'il convient d'exclure la rareté de l'offre disponible parmi les éléments de raisonnement des commissions. Comme mon temps est terminé, je ne vous parle pas des premiers enseignements des jugements qui nous sont parvenus. Je pense que j'aurai l'occasion d'y revenir dans le courant de cette journée.

Yves AUBRY

Monsieur Pollet, vous avez participé à ce travail en qualité de Président de la commission de médiation du Rhône. Vous pouvez peut-être nous parler, dans un premier temps, de cet exercice difficile d'appréciation et, dans un deuxième temps, de ce qu'a pu apporter le guide des bonnes pratiques et le travail entre Présidents de commission volontaires, comme le disait Madame Hélène Sainte-Marie.

André POLLET

En préambule, je voudrais apporter quelques commentaires sur le volume de dossiers traités par la commission.

La commission a reçu depuis janvier 2008, 3315 dossiers, elle a statué sur 2681 dossiers, dont 2018 recours en demande de logement et 663 en demande d'hébergement. La commission se réunit au rythme de 3 à 4 séances par mois et traite environ 55 dossiers par séance.

Le taux de rejet des recours, c'est-à-dire ceux déclarés par la commission non recevables ou non urgents, est de 26,5%, et le taux des recours déclarés prioritaires et urgents est de 50,4%, car 23,1% des recours sont classés sans suite, parce que les requérants ont durant la période de six mois d'instruction de leur requête, soit trouvé un logement, soit renoncé à leur recours.

En 2008, la commission a reçu 1433 dossiers, en 2009 le nombre de dossiers reçus avoisinera les 2000. Cette croissance est essentiellement due au nombre de demandes d'hébergement qui aura quasiment triplé en 2009 par rapport à 2008 (déjà 508 dossiers reçus au 30 novembre pour l'année 2009 contre 203 pour toute l'année 2008).

Description du fonctionnement de la commission

La commission examine chaque dossier en analysant successivement:

- Les critères de recevabilité, à savoir:

- A) l'exigence de démarches préalables
- B) la situation administrative du requérant pour les recours « logement »
- C) les motifs déclarés du recours et ceux révélés par l'instruction

- A ce stade la commission analyse la situation de la personne au regard du logement ainsi que les raisons pour lesquelles la personne n'a pu accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens, et examine les motifs déclarés de saisine de la commission et ceux révélés par l'instruction du dossier par le secrétariat de la commission. Bien entendu, il est aussi regardé la bonne foi de la personne ainsi que sa part de responsabilité dans la situation où elle se trouve et dont elle se prévaut pour saisir la commission de médiation.

- Puis pour tous les dossiers reconnus recevables commence l'analyse de l'éligibilité, car si l'appartenance à l'une des catégories mentionnées par la loi est nécessaire pour que le recours amiable soit recevable, elle n'est pas suffisante pour rendre éligible le recours au droit au logement opposable.

La commission analyse alors les situations individuelles en fonction des critères définis par l'article R.441-14-1 du CCH exposés ci-après.

L'article R.* 441-14-1 fixe des critères de présomption positive (par exemple, pour les personnes menacées d'expulsion, celles qui ont reçu une décision de justice prononçant l'expulsion) ou négative (par exemple, pour les personnes hébergées chez des tiers, le fait qu'ils soient assujettis à une obligation alimentaire à l'égard du requérant ou réciproquement).

- Pour les personnes dépourvues de logement et hébergées chez des tiers : la commission prend en compte les droits découlant d'une obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil.

- Pour les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, la commission prend en compte les droits à hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre en application des dispositions des articles L. 521-1 et suivants du CCH, des articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement. Néanmoins, la commission doit vérifier leur effectivité sur la base du rapport prévu à l'article L. 441-2-3 VII

et reconnaître le « DALO » si la personne a réellement besoin d'urgence d'un relogement ou d'un hébergement lorsque les procédures sont à un stade tel que la personne ne sera, ni relogée, ni hébergée dans des délais compatibles avec ladite urgence.

- Pour les personnes menacées d'expulsion, elle prend en compte la décision de justice prononçant l'expulsion du logement.

- Pour les personnes hébergées dans une structure d'hébergement ou logées temporairement de façon continue, elle prend en compte la durée de cet hébergement ou de ce logement temporaire : plus de six mois pour l'hébergement ou plus de dix-huit mois pour le logement temporaire.

- Pour les personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap, ou ayant à leur charge au moins un enfant mineur, et occupant un logement déclaré non-décent, le rapport prévu à l'article L. 441-2-3 VII, doit indiquer à la commission de médiation si le logement présente au moins l'un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou si font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret. Si le logement est déclaré sur occupé, elle vérifie s'il a une surface habitable inférieure aux surfaces mentionnées au 2° de l'article D. 542-14 du code de la sécurité sociale, ou, pour une personne seule, une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du décret du 30 janvier 2002.

Mais le décret ne saurait restreindre le pouvoir de la commission de prendre en compte l'ensemble du dossier pour motiver sa décision.

- Le fait de ne pas satisfaire aux caractéristiques prévues par l'article R.441-14-1 du CCH n'entraîne pas automatiquement l'inéligibilité du recours amiable : par exemple, absence de sur occupation au vu des surfaces et du nombre de personnes mais une typologie du logement inadapté à la composition de la famille. La commission peut par une décision spécialement motivée désigner comme prioritaire une personne ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques des situations définies en L.441-2-3. Par exemple, le devoir d'aliments, face à la difficulté d'accueillir la famille dans un petit logement, la commission apprécie les conditions de cohabitation, la durée de celle-ci déjà passée, ou la composition des ménages hébergeant et hébergé, pour motiver sa décision. Autre exemple, la durée d'hébergement en structure d'hébergement ou en logement foyer ou en logement temporaire, si le délai fixé par le décret n'est pas atteint, mais qu'un rapport social conclut à la capacité de la personne à accéder à un logement autonome, la commission motivera sa décision à partir des conclusions de ce rapport. D'où l'importance des diagnostics sociaux demandés par la commission aux travailleurs sociaux des Maisons Départementales du Rhône ou de la Maison de la Veille Sociale ou ceux fournis par les associations en appui du recours dans le cadre des ASLL dont elles bénéficient déjà pour accompagner les personnes. De même l'importance des visites des logements occupés par les requérants en vue d'établir les rapports mentionnés à l'article L.441-2-3 VII du CCH.

- A l'inverse le fait de satisfaire aux caractéristiques prévues à l'article R.441-14-1 du CCH ne permet pas automatiquement d'être déclaré prioritaire et urgent ; la commission garde sa latitude d'appréciation. Par exemple, une personne hébergée depuis plus de 18 mois qui ne serait pas considérée apte à s'intégrer dans un logement classique pourra ne pas se voir déclarer prioritaire pour un logement autonome. La commission peut aussi apprécier que la situation de la personne ne revête pas un caractère d'urgence à être logé ou relogé par le préfet.

A noter que la commission se prononce toujours sur le double critère « prioritaire et urgent » à être logé.

Recommandations formulées aux requérants et aux pouvoirs publics

Avant de conclure, je voudrai signaler que la loi offre à la commission la faculté de formuler au requérant une orientation vers une solution qu'elle précise, de recommander aux pouvoirs publics la mise en œuvre de mesure d'accompagnement social et depuis la « loi Boutin » de mars 2009 de faire procéder à l'établissement d'un diagnostic en vue d'assurer une offre ou un accompagnement social adapté à la situation des personnes.

La commission du Rhône use de cette faculté, ainsi 10% des décisions favorables sont accompagnées d'une recommandation de mise en œuvre d'une mesure d'ASLL. Les décisions de rejet sont elles accompagnées d'une invitation, soit à élargir les démarches de demande de logement au plus grand nombre de bailleurs sociaux, soit à étendre territorialement les souhaits de localisation, soit à se rapprocher des services sociaux du département ou associatifs pour solliciter une aide dans leur démarche. Enfin des conseils d'orientation vers l'accès social à la propriété ont été formulées en invitant ces personnes à s'informer auprès de l'ADIL ou de leur employeur cotisant au 1% patronal.

Diagnostiques sociaux et visites des logements préalables aux décisions de la commission

Pour toutes les demandes d'hébergement, le secrétariat de la commission sollicite la Maison de la Veille Sociale pour savoir si la personne est connue, si un diagnostic social a été pratiqué et une orientation déjà préconisée. La Maison de la Veille Sociale communique alors tous les éléments dont elle dispose sur la personne. Dans le cas contraire un diagnostic est commandé par le secrétariat de la commission à la Maison de la Veille Sociale. C'est ainsi que la commission de médiation se prononce pour toutes les demandes d'hébergement sur la base d'un diagnostic et d'une orientation préalable. Une fois la décision prise, l'État proposera à une prochaine commission de régulation des structures d'hébergement la candidature « DALO ».

Pour les demandes de logement, la commission s'appuie d'abord sur les référents sociaux indiqués par le demandeur, à savoir, la MDR, l'association accompagnatrice de la demande ou bénéficiaire d'une mesure d'ASLL pour la personne ou autre référent social (AS d'hôpital), pour fournir à la commission le maximum d'information sur la situation familiale, économique et sociale de la personne ainsi que les circonstances qui l'ont placé dans la situation décrite; ces informations sont complétées par celles recueillies auprès des bailleurs sociaux quant aux démarches préalables de demande de logement ou quant au parcours

résidentiel. Lorsqu'il n'y a pas de référent social connu ou lorsque les informations recueillies sont insuffisantes, le secrétariat de la commission commande un diagnostic social auprès de la MVS ou en séance la commission demande une enquête sociale auprès d'une MDR, laquelle sera passée au conseil général par le préfet.

Cette demande de diagnostic voire d'enquête sociale précède toujours les décisions de requalification de logement en hébergement.

De même depuis la « loi Boutin », des visites de logement sont systématiquement demandées chaque fois que la requête mentionne une situation d'habitat indigne. Elles sont demandées au bureau d'hygiène de la commune pour l'insalubrité et l'habitat dangereux ou à un opérateur pour le logement indécents. Cette nouvelle obligation de ne statuer en l'espèce qu'au vu d'un rapport est très contraignante et souvent inutile, la personne ayant pu abusivement déclarer son logement indécents ou se faisant une fausse idée des caractéristiques d'un logement indécents. C'est également le cas des personnes handicapées, qui déclarent indécents un logement qui n'a pour seul défaut celui de ne pas être desservi par ascenseur.

En conclusion des pratiques de la commission de médiation du Rhône, je retiens les éléments suivants qui méritent d'être soulignés :

- Depuis le début, toutes les décisions de la commission ont été prises à l'unanimité ou plutôt de façon consensuelle entre tous les membres après un débat sur la recevabilité et sur l'éligibilité.
- La commission fait appel à l'établissement de diagnostics sociaux chaque fois que les informations données sont notoirement insuffisantes ou en l'absence de référents sociaux aptes à l'informer objectivement sur la situation du requérant.
- Débat d'éligibilité et diagnostic fondent la motivation de la décision.
- Pour les rejets, la commission est très soucieuse de la preuve de ses motifs, et accompagne, de plus en plus fréquemment, sa décision de conseils d'orientation.
- La commission a volontairement fait le choix de limiter les caractéristiques de logement à la typologie de ceux-ci et à leur nécessaire accessibilité si la personne est handicapée ou a une personne handicapée à charge, de manière à ne pas contraindre exagérément l'offre du préfet, sachant que le choix de la localisation lui appartient. Seule, en la matière, les contraintes familiales de proximité de soins ou de scolarité adaptée lui sont indiquées si besoin.
- La commission pratique volontiers la recommandation de mesure d'ASLL (10% des dossiers). Il appartient au bailleur de solliciter la mise en œuvre de la mesure, le conseil général a donné consigne aux Maisons Départementales du Rhône d'instruire les demandes « DALO » en priorité.
- Une coopération commission de médiation - Conseil Général-PDALPD est source de progrès.

- Les premiers diagnostics sociaux en vue de la recherche d'accompagnement adéquat ont été préconisés au cours de ce trimestre. Cette préconisation a été portée dans la décision notifiée au requérant.

La commission a conscience que des progrès dans l'instruction des dossiers et dans la motivation des décisions restent à faire, mais peut être plus encore dans les suites données aux décisions de la commission en matière d'accompagnement social adapté à la situation de la personne. On devrait à l'avenir pouvoir moduler la forme et la durée de l'accompagnement social.

Le droit au logement opposable s'installe progressivement dans notre droit, les premières décisions des commissions, par le poids qu'elles représentent désormais en cumulé, obligent à modifier plusieurs de nos approches:

- De la pénurie de logement
- Des attributions de logement social
- De l'habitat indigne
- Des sorties de l'hébergement
- De la nature et de la durée de l'accompagnement social

Mais aussi de toute la chaîne hébergement/logement et de la nécessaire fluidité de l'hébergement vers le logement.

Yves AUBRY

Merci. En combien de séance ont été prises ces 2 680 décisions?

André POLLET

Il y a 36 séances par an, ce qui fait trois par mois environ. La trêve estivale nous oblige certains mois à passer à quatre séances, ce qui est relativement lourd. C'est probablement le maximum que puisse faire la commission dans sa composition actuelle. Cela demande une astreinte extrêmement forte de la part des membres de la commission, pratiquement tous les mardis matin de 9 à 13 heures, pour traiter de 50 à 60 dossiers chaque fois. C'est aussi le maximum d'instructions que peut absorber le secrétariat de la commission.

Yves AUBRY

Merci beaucoup. Vous nous avez présenté un travail très dense, avec une capacité d'appréciation et d'évaluation, un diagnostic systématique pour l'hébergement et un questionnement sur la nature même de cet accompagnement qui était antérieur au droit au logement opposable et qui est utilisé aujourd'hui dans l'état. Pierre-Yves Antras, membre de la commission de médiation de Haute-Savoie, nous permet d'ouvrir une autre fenêtre sur la participation d'un acteur, à cette commission, celle des bailleurs.

Pierre-Yves ANTRAS

Je vous rappelle simplement d'où je parle, même si l'animateur de la table-ronde l'a précisé dans son introduction. Je dirige un organisme HLM en Haute-Savoie, l'un des huit départements de la région Rhône-Alpes. Je donnerai un élément de contexte qui est, me semble-t-il, toujours déterminant : la Haute-Savoie est connue comme vivant une tension très forte sur le marché immobilier. Nous sommes dans cette difficile réalité du marché de l'immobilier et plus particulièrement de l'accès au logement. La Haute-Savoie est l'un des départements de la région où l'accès au logement social est historiquement plus difficile que dans d'autres départements.

La question qui a été posée est de savoir comment les organismes HLM peuvent interpréter ou prioriser les critères d'éligibilité dans le cadre des positionnements au sein des commissions de médiation. Cette question est difficile parce que comme l'ont déjà dit un certain nombre d'intervenants, je pense que nous sommes vraiment dans une construction, bien que depuis plusieurs mois et années, les différents acteurs des commissions de médiation essaient de faire avancer les choses. Comme l'a démontré le guide des bonnes pratiques, nous sommes dans des tentatives de jurisprudence, des tentatives de référence, des tentatives d'expériences partagées entre les différents acteurs. Aujourd'hui, nous le vivons dans les départements, mais également au niveau national.

Je vais parler au nom du mouvement HLM. L'occasion nous est donnée de dire comment un organisme HLM réagit à l'évolution due au droit au logement opposable et à l'évolution du fonctionnement des commissions de médiation. En préalable, il est important de rappeler que le passage en commission de médiation est un constat d'échec, tant sur l'aspect quantitatif que sur l'aspect qualitatif. Les organismes HLM ont eu cette réaction. Il manque évidemment une offre. Je crois que le fonctionnement des commissions de médiation permet de mettre en évidence ce que l'on savait et ce qui était déjà travaillé dans les territoires, mais aussi l'importance de travailler en amont et en aval de la commission. Quand les premières réunions de commission de médiation ont été initiées, nous avons essayé de mettre en place une approche la plus objective possible. Nous avons un certain nombre de critères, nous les analysons et nous regardons si le recours entre dans leur cadre ou pas. Comme l'ont dit des intervenants avant moi, la pratique évolue et nous sommes bien aujourd'hui en train de construire quelque chose.

Pour nous, organismes HLM, un travail nécessaire, indispensable et fastidieux (parce qu'il nous prend du temps) doit se passer avant la commission de médiation. Dès lors que la liste des recours est commune, chacun des bailleurs analyse et recherche pour apporter des éléments de diagnostic sur la trajectoire résidentielle et la connaissance qu'il peut avoir du ménage. Il le fait avec ses lunettes de bailleur. C'est un travail complémentaire à tout ce qui sera examiné en commission de médiation. Chacun des bailleurs essaie de voir ce qu'il peut connaître du ménage en termes de traçabilité, parce qu'il est connu par les différents bailleurs, parce que nous avons des choses à dire sur ce ménage, parce qu'il nous a croisé à un moment, parce qu'il peut être hébergé chez l'un de nos locataires. Nous pouvons être amenés à connaître un certain nombre d'éléments et à les partager au sein de la commission de médiation.

Je voulais aborder une question que nous pouvons nous poser et qui m'amènera à parler des critères. En tant qu'organisme HLM, nous pouvions craindre la création d'une filière spécialisée d'accès au logement au niveau des commissions de médiation. Sur certains territoires, les demandeurs de logements pourraient se dire qu'il est plus intéressant de passer par la commission de médiation plutôt que de passer par le système de demande classique. En tant que bailleurs, nous essayons d'y réfléchir et d'alerter nos partenaires. Par exemple, j'avertis systématiquement les services de la Préfecture quand la commission de médiation retient un ménage comme prioritaire et urgent. Les services de la Préfecture répondent parfois qu'ils n'avaient pas retenu ce ménage comme prioritaire au niveau du fichier préfectoral. Je ne comprends pas la logique. Comment un ménage peut ne pas être reconnu comme prioritaire dans le cadre de la réservation préfectorale et l'être au sein d'une commission de médiation ? Je vous cite cet exemple parce qu'un tel cas nous permet d'aller plus loin dans l'évaluation et l'analyse, et nous permet de voir ce qui ne va pas dans nos outils et nos processus qui nous permettent de régler les priorités sociales.

Aujourd'hui, les relogements sont essentiellement situés dans le parc social. Je crois que vous en reparlerez cet après-midi. Dans la majorité des départements, hormis l'Île-de-France, on arrive à gérer ces relogements sur le contingent préfectoral. Le 1 % logement commence aussi à rentrer dans le système de relogement. Nous arrivons à faire des choses à partir de ces deux contingents, mais nous sentons bien que selon les territoires, la situation est plus ou moins tendue.

Je voudrais que vous compreniez bien que le fonctionnement du droit au logement opposable et des commissions de médiation a fortement percuté notre propre fonctionnement. Il a questionné, dans un premier temps, les commissions d'attribution des organismes HLM sur un système qui n'était pas forcément évident. Nos représentants ont parfois des difficultés à se positionner lorsque les Maires émettent des avis négatifs. Avec le droit au logement opposable, l'État nous sécurise. Mais je ne suis pas sûr, qu'en parallèle, il se soit doté des moyens de prosélytisme pour expliquer aux Maires pourquoi il était vraiment important de faire en sorte que ce ménage soit retenu dans le cadre de droit au logement opposable et que l'accord de la commission d'attribution ne doit poser aucun problème. Par ailleurs, depuis des siècles, les commissions d'attribution étaient souveraines. Aujourd'hui, elles voient un système qui s'ouvre.

En ce qui concerne l'application des critères proprement dits, je dirais simplement que les commissions de médiation ont appris à statuer uniquement selon des critères objectifs en se disant qu'elles ne devaient ni imaginer ni proposer des solutions. Nous avons vu une souplesse arriver et nous avons salué le guide des bonnes pratiques qui nous a beaucoup servis. Il a permis que l'on y voie plus clair et que l'on échange entre nous sur la manière de statuer dans un certain nombre de cas. Il en reste tout de même pour lesquels des questions se posent fortement. Pour nous, les cas les plus difficiles à traiter sont les expulsions, notamment le cas de l'expulsion d'un locataire où le bailleur doit être impliqué dans le relogement. Au sein de la commission de médiation, nous avons toujours eu des difficultés à traiter cette question et nous avons toujours essayé de la traiter de façon partagée entre organismes HLM. Néanmoins, elle reste difficile. Une autre question qui est souvent posée au sein des commissions de médiation et qui interroge fortement les bailleurs concerne les

mutations. Selon les territoires, le cas des mutations est soit considéré soit inconsideré par les commissions de médiation.

Je crois que nous avons vraiment la volonté de nous structurer pour travailler en amont, ce qui veut dire travailler sur la fluidité. Le constat d'échec relatif à l'arrivée en commission de médiation ou à l'application du droit au logement opposable se fait parce que, sur les territoires, nous n'avons pas assez travaillé sur la fluidité. C'est le cas de mon département. En Haute-Savoie, nous avons engagé avec la FNARS une réflexion sur les sorties de CHRS pour faire en sorte que des solutions soient proposées en termes de sortie d'hébergement. Il faut donc travailler en amont et en aval. Car une fois que la commission de médiation a pris une décision, que faisons-nous ensemble ? Comment structurer une offre ? Comment arriver à faire des propositions qui soient les plus cohérentes possibles ? Certains départements comme le Rhône, se sont dotés d'outils, de cellules de rapprochement offre/demande par exemple. Comment travailler avec l'ensemble des partenaires pour faire en sorte que la solution proposée soit la plus opérante et la plus intéressante socialement ?

Je voulais ajouter que nous avons besoin d'un retour permanent en commission de médiation. Je l'ai évoqué en parlant de la phase de démarrage durant laquelle la commission de médiation a eu une approche très stricte. Aujourd'hui, tous les partenaires partageant les sièges en commission de médiation ont besoin d'évoluer ensemble et d'avancer sur un diagnostic partagé, sur une jurisprudence partagée et sur une analyse partagée. En tant que bailleur et organisme HLM, j'ai été très surpris de constater qu'au moment de l'attribution, dans nos instances, on retravaillait avec le candidat locataire sans tenir compte du diagnostic qu'avait fait la commission de médiation. Nous avons réussi localement à ce que le dossier qui était traité par la commission de médiation soit transféré au bailleur. Ce système permet aussi à la commission de médiation d'avoir un retour sur quelque chose qui pourrait éventuellement être de la mauvaise foi. Par définition, un recours est déclaratif. Ce transfert pouvait donc permettre aussi à la commission de médiation d'affiner son propre questionnement.

Pour terminer, je poserai simplement une question, même si je sais qu'il n'est pas politiquement correct de la poser. Pour être vraiment honnête, même si aucun lien n'est fait entre le fonctionnement de la commission de médiation et les territoires et que la commission de médiation ne doit pas tenir compte de la tension de l'offre, je pense franchement qu'une commission de médiation aura tendance à rejeter davantage de dossiers et à différer plus de réponses sur un territoire où l'offre n'existe pas. Certes, comme le disait Hélène Sainte-Marie, c'est illégal, mais dans le fonctionnement, je pense que les membres d'une commission de médiation ne peuvent pas faire autrement que de ne pas tenir compte de cette offre.

Samuel MOUCHARD

Je travaille à la Fondation Abbé Pierre et je la représente à la commission de médiation de Paris.

La commission de médiation, mise en place par le Préfet de Paris dès janvier 2008 est actuellement placée sous la Présidence de Monsieur Henri HURAND. Elle se réunit de façon hebdomadaire (tous les vendredi matin) sans interruption et la Fondation Abbé Pierre y a participé dès son installation.

La ville de Paris compte environ 115 000 ménages inscrits sur le fichier unique des demandeurs de logements sociaux et seules 14 000 à 15 000 attributions de logements ont lieu chaque année, tous contingents confondus. Il n'est donc pas surprenant que la commission ait rapidement été prise d'assaut par de très nombreuses personnes souhaitant déposer un dossier.

La commission de médiation parisienne traite le plus de dossier en France puisqu'à elle seule, elle représente 18% des recours nationaux et plus de 60 % des recours de l'île de France. L'instruction des dossiers a été confiée à l'ADIL (Agence départementale d'information sur le logement) et à la date du 30 septembre 2009, 17 349 dossiers ont été examinés. Un avis favorable a été rendu pour 10 300 d'entre eux, soit un taux d'acceptation des dossiers de l'ordre de 58 %. C'est très légèrement supérieur à la moyenne nationale.

Les membres de la commission examinent 300 à 350 dossiers par séance. Selon les associations (FAP – CGL – CASP) y siégeant, ce nombre de dossiers est beaucoup trop important pour pouvoir effectuer un travail satisfaisant. Dans ces conditions, il est difficile, voire impossible, d'entrer dans le détail et d'approfondir les dossiers qui nous sont confiés. Pour autant, la commission de Paris essaie de prendre des décisions cohérentes avec l'intention législative.

Le rythme de dépôt de dossiers ne faibli pas. Deux ans après la mise en œuvre du « DALO », 1 000 dossiers sont encore déposés chaque mois.

De part le volume important des dossiers à examiner, la commission a été obligée d'adopter, par défaut, un mode de fonctionnement particulier. Cela n'est évidemment pas la solution la plus adéquate, mais elle permet de pouvoir répondre dans les délais définis par la « loi DALO » (6 mois à Paris), tout en conservant sa liberté d'appréciation, indispensable à son indépendance et à sa crédibilité.

Les dossiers sont présentés sur plusieurs listes. Le service instructeur, effectue une expertise préalable des situations, avec la possibilité de demander des pièces complémentaires aux requérants, mais aussi aux différents services publics. L'objectif étant que les membres de la commission puissent avoir la lecture la plus lisible possible de la situation de l'intéressé.

Le jour de la commission, les dossiers sont présentés par le secrétariat de la commission, sous forme de 3 listes :

Étude sur dossier : tous les dossiers sont examinés individuellement. Il s'agit des situations les moins « faciles », où il n'est pas possible de se faire une idée rapidement de la situation de la personne. Ce sont les dossiers où les débats sont les plus importants et les plus longs.

Étude sur liste négative : là aussi, si les dossiers ont un pré-avis donné par le service instructeur, tous sont examinés au cas par cas.

Étude sur liste positive : Ici les dossiers sont adoptés en bloc, sauf si l'un des membres de la commission a quelque chose à ajouter ou à opposer à l'éligibilité d'un dossier.

Notons, que les pratiques des commissions varient dès le stade de l'instruction des dossiers. Toutes ne fonctionnent pas de cette manière. D'autres commissions en Ile de France ont tendance à déléguer un pouvoir accru au service instructeur ! En lui donnant, par exemple, la possibilité de déclarer irrecevables certains dossiers sans même les faire passer en commission...

Nous observons ici, que les compétences déléguées aux services instructeurs permettent d'orienter les choix qui seront fait ensuite par les commissions. A Paris, même les dossiers considérés irrecevables doivent avoir l'aval de la commission.

Avec l'adoption de la loi « Molle », il est possible de mettre en place une deuxième commission dans les départements les plus tendus. Il serait préférable que Paris, puisse profiter de cette possibilité législative afin de soulager cette unique commission. Les associations y sont favorables, malheureusement cela n'a pas été retenu pour le moment car les autres membres craignent que les critères d'appréciation varient d'une commission si ce ne sont pas les mêmes membres qui y siègent.

Ile de France : une jurisprudence différente d'un département à l'autre

Le législateur a voulu laisser une large part d'appréciation aux commissions de médiation ce qui génère de grandes différences d'interprétation juridique de la part des commissions franciliennes.

La « loi DALO » fixe le cadre législatif nécessaire en définissant les catégories de personnes pouvant être reconnues comme prioritaires et à reloger en urgence. Cependant, afin de tenir compte des grandes variétés des situations des personnes qui déposent un recours amiable, mais aussi des dispositifs de droit commun, qui diffèrent d'un département à l'autre, les commissions disposent d'une marge de manœuvre importante. C'est le choix réglementaire qui a été retenu par le législateur et il faut s'en réjouir. Mais cela peut donner lieu à une interprétation des textes différente selon les départements. Le droit n'est alors plus le même pour tous selon les territoires.

Prenons quelques exemples :

Les personnes menacées d'expulsions sans solution de logement

A quel moment la menace d'expulsion va-t-elle se matérialiser ? La procédure d'expulsion comporte plusieurs étapes (congé, commandement de payer, assignation, décision de justice, concours de la force publique...).

Pour certaines commissions, c'est le cas à Paris, le choix a été fait de placer le curseur à partir du moment où il y a une décision de justice prononçant l'expulsion. Cela nous semble pertinent car avant ce jugement d'expulsion, la menace peut ne pas se matérialiser. En effet, un juge peut décider de ne pas valider le congé reçu par le locataire et l'expulsion sera alors refusée. Et après, cela nous semble trop tard car le, ou les locataires, risquent d'être expulsés avant d'avoir été relogés. Rappelons que les Préfets disposent de 6 mois en région parisienne afin de reloger les familles reconnues prioritaires. Mais d'autres départements franciliens n'ont pas retenu ce critère d'appréciation. Les départements de Seine Saint Denis (93) ou du Val d'Oise (95), vont retenir l'éligibilité à partir du moment où le concours de la force public a été accordé... Autant dire que ces personnes seront expulsées avant d'avoir obtenu une proposition de logement.

Les personnes dans des locaux insalubres, dangereux ou impropres à l'habitation.

Aujourd'hui, il existe un arsenal juridique important afin de faire valoir les droits des personnes vivant dans un habitat insalubre ou dangereux. Toutefois, l'existence de cet arsenal ne veut pas dire qu'il est réellement mis en œuvre. A Paris, il est très difficile de rendre éligible des dossiers sur ce critère. Si le texte de loi prévoit bien que le droit au logement opposable est un recours (c'est à dire que les personnes doivent avoir déjà entrepris des démarches visant à la résolution de leur situation), nous savons tous que les procédures en matière d'habitat indigne peuvent être excessivement longues et souvent complexe à mettre en œuvre ! Sous prétexte de ne pas dédouaner les propriétaires de leurs obligations (mise à disposition d'un logement décent ou de relogement en cas de logement déclaré impropre à l'habitation), il est déjà arrivé que la commission de Paris refuse des situations où un arrêté d'insalubrité avait été pris depuis 2001 ! A partir de quel moment peut-on estimer que les procédures de droit commun ont échouées ?

Les personnes sans ressources réorientées vers une offre d'hébergement

Le département des Hauts de Seine détient le « record » des personnes déposant un recours aux fins de se faire attribuer un logement qui se voient réorientées vers une offre d'hébergement. Aux dires d'une association siégeant à cette commission, ce sont souvent pour des motifs financiers que ces personnes voient leurs demandes requalifiées.

A travers ces quelques exemples (loin d'être exhaustifs) nous voyons que la large place laissée à l'interprétation par les commissions de médiation peut aboutir à une jurisprudence différente selon les territoires. La loi n'est plus la même partout mais dépend du département de résidence du justiciable. Or, il est évident, que si les commissions doivent garder leurs facultés d'appréciation, c'est tout leur sens, elles doivent également harmoniser leurs pratiques afin de permettre un égal accès aux droits des publics concernés par la loi. Il n'est pas acceptable qu'un département comme le Val d'Oise refuse 70% des recours

amiables déposés devant la commission de médiation. Un travail d'harmonisation de ces pratiques doit être fait sans délai !

Entre la loi et le dispositif

Naturellement, on peut se poser la question du pourquoi une telle différence d'appréciation des critères par les commissions.

Il faut avoir conscience que la participation des acteurs en présence lors des commissions « DALO », n'est pas neutre, et s'inscrit dans des logiques d'intervention différentes, parfois opposées. Gardons également à l'esprit que les membres des commissions de médiation sont nommés par le Préfet et que les présidents des commissions gardent une voix prépondérante en cas de désaccord dans les débats.

Deux orientations ou deux partis pris se dégagent. D'un côté, comme c'est le cas à Paris, il a été rapidement acté que la commission de médiation n'était pas une commission d'attribution de logement et qu'elle ne devait en aucun cas se prononcer en fonction des contraintes de relogement, ni en fonction de l'offre de logements disponible. Mais d'autres commissions n'ont pas fait ce choix. Elles ont clairement pris le parti de réduire au maximum le nombre de personnes déclarées éligibles afin d'être en capacité tous les reloger dans les délais fixés par la loi. Mais, en fonctionnant de cette manière, la « loi DALO » ne crée plus un droit au logement opposable, mais un simple dispositif d'accès au logement lambda (du type accord collectif). L'esprit de la loi qui est, avant tout, une avancée juridique majeure permettant de reconnaître un droit est ainsi complètement dénaturé. Comme le dit Paul Bouchet, le droit au logement opposable est une opération vérité, qu'il ne faut pas avoir peur de mener jusqu'au bout. Elle dresse un tableau de la situation du logement, ou plutôt du mal logement et nous pousse à trouver des solutions et à mettre en place une véritable politique du logement permettant de résoudre la crise majeure dans laquelle nous sommes depuis plusieurs années.

Le guide des bonnes pratiques des commissions « DALO » est un bon outil, qu'il est à présent nécessaire de diffuser largement au sein des commissions.

Enfin, si le tribunal administratif est un garde fou permettant d'encadrer les décisions des commissions de médiation, il n'est pas toujours aisé d'y faire appel pour le public concerné par le droit au logement opposable. Pour preuve, le nombre de recours pour excès de pouvoir à l'encontre des commissions de médiation francilienne est très faible aux vues du nombre de décisions rendues. Il est indispensable d'améliorer l'information sur la « loi DALO » auprès du public mais également auprès de tous les acteurs du logement (travailleur sociaux, juristes...) possibles relais auprès du public.

Hélène SAINTE-MARIE

Je voudrais juste apporter une précision puisque nous nous devons aussi de poser des bases claires. Monsieur Mouchard a dit qu'en ce qui concerne les expulsions, la commission a décidé de prendre comme critère l'existence d'un jugement. J'ai dit tout à l'heure que le

décret n'était pas totalement impératif. Pour autant, la commission ne peut pas décider toute seule de manière totalement ouverte. Le jugement est tout de même une sorte de seuil. On ne peut pas, par exemple, reconnaître prioritaire une personne qui n'est absolument pas menacée d'expulsion. Même si nous sommes théoriquement susceptibles de la retenir, l'urgence ne sera pas constituée. Sur ce cas précis, le décret a fixé une sorte de seuil et il revient ensuite aux commissions de choisir le stade retenu. Le critère est d'être menacé d'expulsion sans relogement. Autant je suis d'accord pour dire que fixer le stade au concours de la force publique accordé est un peu tard, autant entre le jugement et le concours de la force publique accordé, il y a des stades intermédiaires qui ne correspondent pas aux mêmes laps de temps selon les territoires. C'est là que la commission doit tenir compte de ce qui se passe sur le territoire. Il ne faut pas caricaturer. Comme nous l'avons assez bien dit, me semble-t-il, dans le guide des bonnes pratiques, les commissions ne prennent pas toujours en compte le même stade parce que le contexte n'est pas toujours le même.

Yves AUBRY

Merci. Après ces quatre interventions, la parole est à la salle. Nous avons parlé dans un premier temps de la notion de critères et nous voyons le débat qui s'amorce sur les conditions dans lesquelles la commission les apprécie, nous n'allons pas dire « à sa sauce », et met le curseur à des endroits différents. La parole est à la salle, peut-être sur ce sujet dans un premier temps.

Alain COCQ, chargé de mission auprès du Collectif des Démocrates handicapés, fondateur et porte-parole des OSPMH

Je voudrais aborder deux éléments qui m'inquiètent. On nous a dit et confirmé que la loi était force de droit et que les commissions arrangeaient ensuite leur curseur. Cela me pose un problème. Je rappelle que l'article 1 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, texte fondateur de notre nation, dit que tout citoyen est égal en droit. Est-il alors possible de déroger à la loi dans certaines commissions?

Deuxièmement, un critère fondamental a été omis. Le critère fondamental justifiant d'une urgence absolue reste tout de même le critère sanitaire... . Pourquoi n'y a-t-il pas de procédure de référé (à l'exception de la procédure « DALO ») lorsque les personnes n'ont pas accès à un logement adapté ?

Hélène SAINTE-MARIE

La loi prévoit des critères de recevabilité. Mais la recevabilité ne fait pas l'éligibilité. On pourrait changer la loi et prévoir des barèmes : la personne répondrait aux conditions, elle serait à la fois recevable et éligible et rentrerait dans les critères du Droit au logement opposable. Ce n'est pas le système. Je ne demande pas mieux que de voir le résultat d'un recours disant que la procédure ne respecte pas les droits de l'Homme. Aujourd'hui, elle

présente deux temps : la recevabilité et l'éligibilité. La loi a clairement indiqué quelles étaient les conditions de recevabilité, le décret ne les a pas restreintes et le Conseil d'État en a été d'accord. Ensuite, les commissions de médiation regardent si la personne est vraiment dans une priorité affirmée par l'urgence de la situation. En dépit de l'absence de procédure de référé que vous dénoncez à juste titre, l'urgence permet justement de tenir compte notamment des problèmes de santé. On le voit perpétuellement et, récemment, une commission a été censurée pour avoir méconnu les problèmes de santé auxquels elle exposait un enfant en le maintenant dans son logement.

Jean-François MARTIN, Président de la commission de médiation de l'Isère

Je vais être court dans mon intervention, d'autant que Madame Sainte-Marie vient de répondre à l'un des points que je voulais évoquer. Je voulais revenir sur deux ou trois parties des interventions. L'Isère fait partie des départements de province où il y a le plus de recours et où la situation est tendue. Par rapport à la région parisienne, la situation est bien sûr peu tendue puisqu'en deux ans, nous avons enregistré environ 1 700 recours, que nous enregistrons actuellement une moyenne de 75 recours par mois et que nous avons une commission de médiation toutes les trois semaines. 600 demandeurs ont été déclarés prioritaires et ont été relogés, ce qui redistribue les cartes et percute les dispositifs dans le département.

Je reviens sur les critères d'appréciation. Lorsque les commissions de médiation ont commencé à travailler, elles ont dû un peu improviser. J'ai eu le bonheur de participer au travail avec André Pollet, ce qui m'a beaucoup appris, et j'ai pu le transmettre au sein de ma commission de médiation. Après une expérience de près de deux ans, après un travail de réflexion sur les bonnes pratiques, les décisions que nous prenons aujourd'hui au sein de la commission de médiation de l'Isère sont parfois différentes de celles que nous avons pu prendre au cours de la première année parce que nous avons évolué. Dans nos pratiques actuelles, le guide des bonnes pratiques peut servir. Il n'est pas une nouvelle règle, mais il résulte de questions que se sont posées un certain nombre de personnes pendant une année entière. Comment le diffuser ? Il faut peut-être faire une réunion spécifique sur le sujet. Nous ne l'avons pas fait dans le département de l'Isère parce que nous sommes pressés par le nombre de dossiers à aborder. Cela étant, dès sa publication, il a été diffusé aux membres de la commission. A chacun de faire l'effort de le regarder. Surtout, à chaque commission, nous avons des dossiers qui viennent illustrer les problèmes qui y sont traités. Je dirais que nous pratiquons donc le guide à chaque commission. Nous nous y référons à cette occasion et je crois qu'il permet de faire avancer les choses.

Enfin, consciemment ou pas, prenons-nous en considération la rareté relative de l'offre ? Comme l'a rappelé Madame Sainte-Marie, en droit, il n'y a pas de débat sur le sujet. Il appartient aux membres de la commission et à son président d'écarter cette question, de statuer sur le dossier, sur la situation du requérant, quelque soit la situation locale. C'est une discipline de travail. Malgré une situation particulièrement tendue dans notre département, nous n'avons jamais mis en regard la possibilité ou non de répondre à court terme à la demande. Ce n'est pas notre mission. Merci.

Nicole REIN, Association Droit au logement

Madame Sainte-Marie, vous avez parlé de démarches préalables dans les diverses étapes d'examen de la demande. Ces démarches préalables me laissent un peu rêveuse pour la région parisienne. Quelles sont les démarches préalables des demandeurs de logement qui ont pour la plupart d'entre eux des moyens très réduits ? Compte tenu du niveau des loyers en région parisienne, leur seule démarche préalable est la demande de logement social. Je ne vois vraiment pas ce qu'ils peuvent faire de plus. Je leur ai souvent posé la question. Dès qu'ils rentrent dans une agence de location, on leur demande combien ils gagnent et l'histoire est terminée.

Hélène SAINTE-MARIE

La notion de démarches préalables est la traduction pratique du fait que le droit au logement n'est garanti qu'aux personnes qui ne peuvent pas, par leurs propres moyens et/ou par les dispositifs de droit commun, trouver une solution à leur problème de maintien ou d'accès dans le logement. Nous ne voulons pas que le Droit au logement opposable devienne une filière vers laquelle s'orientent les demandeurs les mieux informés. On nous reproche tout le temps que tel est le cas, mais je réponds que certaines personnes réellement plus défavorisées demandent et obtiennent le Droit au logement opposable et que c'est ce qui compte. Si quelques personnes auraient pu se débrouiller autrement et obtiennent le Droit au logement opposable, c'est qu'elles entraînent dans les critères. Je pense que c'est le travail des travailleurs sociaux et des associations que de faire en sorte que les publics qui en ont le plus besoin aillent vers cette procédure.

Pour autant, il ne faut pas que ce soit une filière concurrente. Le minimum, comme le prévoit le décret, c'est donc qu'il y ait des démarches préalables de réalisées Nous avons clarifié le fait que la demande de logement social n'est pas l'unique démarche préalable susceptible d'être prise en compte, mais dans la plupart des cas, elle est bien la démarche type que les gens peuvent avoir effectuée. Il faut également nuancer ce point. La demande de logement social déposée la veille du recours n'est-elle pas, me semble-t-il, une démarche préalable pour s'en sortir.

Christian Jacques, Président de la commission de médiation du Val de Marne

Avec plus de 12 000 demandeurs qui se sont présentés actuellement, nous sommes confrontés à 70 % de demandeurs hors Communauté européenne. Sur ces 70 %, 80 % sont des femmes qui sont dans des situations extrêmement difficiles, avec quatre à six enfants, parfois battues, rejetées du logement qu'avait le géniteur, le mari ou le compagnon. Elles frappent à la porte, elles n'ont pas de travail et n'en n'auront vraisemblablement pas dans un temps raisonnable. Elles demandent à être accueillies dans le Val de Marne sans avoir d'attaches autres qu'éventuellement la scolarité de leurs enfants. Compte tenu de la pression de la demande, notamment en petite couronne de Paris, ne pouvons-nous pas envisager une mutualisation des endroits où nous pouvons répondre concrètement à ce droit au logement sans pour autant rester organisés à l'échelle du département ?

Hélène SAINTE-MARIE

Tout d'abord, il n'y a aucun critère d'attache géographique auquel serait subordonné l'accès au Droit au logement opposable. Néanmoins, e c'est peut-être l'un des points d'interprétation que nous avons osé dans les bonnes pratiques, nous avons considéré que les démarches préalables devaient avoir été faites dans le département où la commission était saisie. Pour l'Ile-de-France, cette circonscription géographique est la région et non plus le département. Nous ne trouvons pas très logique qu'une personne qui a fait des démarches dans le Morbihan saisisse la commission de médiation de Paris. Les tribunaux administratifs diront peut-être que nous avons tort, mais c'est notre logique. Les démarches préalables doivent donc avoir été faites dans un territoire pertinent où se situe la commission que l'on saisit. En ce qui concerne la région Ile-de-France, la réponse étant susceptible d'être mutualisée entre les départements à l'initiative du Préfet qui a pris une décision favorable, sous l'autorité du Préfet de Région, je pense que le sujet que vous évoquez devrait être pris en main par le Préfet de Région, pour organiser spécifiquement un partage entre les départements.

Samuel MOUCHARD

Je voudrais juste rebondir sur ce que disait Monsieur Jacques à propos des attaches qui semblent être un problème épineux. Dans la commission de Paris, cette logique d'interprétation de la demande en fonction d'un territoire, dans lequel chacun fonctionne avec ses personnes, est déjà en place depuis des années. Si on ne sort pas de cette logique d'acteurs qui regardent les demandes en fonction de leur propre territoire, on ne va pas s'en sortir. A Paris, chaque fois qu'une personne dépose un dossier alors qu'elle habite dans un autre département, soit parce qu'elle y travaille, qu'elle y a de la famille ou qu'elle a envie de s'y installer, les acteurs de la commission autres qu'associatifs regardent comment filtrer le dossier. Que va-t-on pouvoir lui opposer pour le refuser ? Il ne faut pas regarder les choses de cette manière. Comme le disait Hélène Sainte-Marie tout à l'heure, il n'y a aucun critère d'attache dans la loi. La loi doit être la même pour tous et elle dit que l'on peut saisir la commission de médiation de son choix, que l'on habite ou non dans ce département. Si un demandeur saisit la commission de Paris, il faut examiner sa demande selon des critères objectifs qui sont des critères de priorités et d'urgence définis par la loi. Ensuite, pour le relogement, il faudra envisager sortir des dispositifs propres à chaque département pour pouvoir penser une régionalisation de la demande de tous les demandeurs de logements sociaux.

Simon WEINER, SOS Familles Emmaüs de Paris

Je voulais intervenir car j'ai entendu Monsieur Pollet dire que le suivi des familles était très important. En écoutant ce qui se dit depuis ce matin, je m'aperçois que l'on parle beaucoup d'expulsion et de relogement de familles expulsées. En ce qui nous concerne, nous essayons de travailler beaucoup plus en amont. Éviter l'expulsion des familles permettrait de solutionner de façon beaucoup plus pérenne. Je pense que le droit commun et certaines aides ne sont pas très adaptés à la problématique des familles. Les reloger ne solutionne pas

toujours d'ailleurs la problématique qui a conduit à l'expulsion. Au quotidien, les gens viennent dans nos permanences avec des problèmes qui ne sont pas que des problèmes de loyer. Si nous ne solutionnons pas le problème qui a amené la famille à être expulsée, nous ne pouvons absolument pas solutionner la question de la durabilité de leur logement. Je pense qu'il y a en la matière un travail important à faire. Nous travaillons bien sûr avec la Fondation Abbé Pierre puisque dans le groupe Emmaüs nous sommes tous solidaires et nous avons un partenariat avec la Fondation Abbé Pierre dans ce domaine.

Je vais vous citer le cas d'une personne. Une jeune femme est venue nous voir car elle était menacée d'être expulsée de son logement, non pas parce qu'elle ne payait pas, mais parce que le bailleur voulait récupérer son logement pour des raisons que l'on ne connaît pas. Elle va accoucher d'un enfant dans quelques jours et elle n'a pas déposé de demande de logement social parce qu'elle en avait un. Déchue de son bail parce que le bailleur veut récupérer son logement, elle va se retrouver à la rue avec un enfant qui vient de naître et sans être prioritaire puisqu'elle n'a jamais demandé de logement HLM. Voilà le genre de situations auxquelles nous sommes confrontés. Je voudrais savoir si ce sont des situations prioritaires ou pas car on m'a répondu qu'elles ne l'étaient pas.

Médiatrice en centre d'hébergement et de réinsertion sociale à Grenoble

Monsieur Pollet, vous parlez de la grande importance de faire un diagnostic social pour pouvoir étudier les dossiers « DALO ». J'ai trois questions. Est-ce que la « loi DALO » prévoit le critère d'autonomie pour permettre de déterminer si un dossier est éligible ou non ? Qu'est-ce qui balise la notion d'autonomie ? Comment est-elle définie ? Enfin, est-ce le rôle de la commission de médiation d'évaluer l'autonomie et le besoin d'une intervention sociale ? Merci pour vos réponses.

André POLLET

Je vais essayer de répondre aux deux intervenants. Sur les expulsions, le travail en amont doit être privilégié. L'arrivée devant la commission de médiation est très souvent un constat d'échec de ce travail en amont. Tous les départements ont dans leur PDALPD des mesures préventives au regard des expulsions. D'une façon générale, dans la commission, chaque fois que des mesures prévues dans le PDALPD auraient pu être mises en place, nous insistons sur le fait que ce travail aurait dû être mené ou devrait l'être. Ceci étant, lorsque la personne est expulsée, la commission se trouve devant une situation individuelle particulièrement caractérisée. Pour certains, les raisons ayant abouties à l'expulsion peuvent paraître au bord de la mauvaise foi. Pour d'autres, ce sont des accidents de santé, des accidents de vie, etc. il existe des causes multiples. La composition familiale peut se trouver aussi extrêmement différenciée d'un ménage à un autre. Face à cela, nous pouvons très bien considérer que ces personnes rentrent tout à fait dans les critères. Il ne s'agit pas de les rejeter, il s'agit de donner un avis favorable, de les rendre prioritaires et urgents. Pour certaines personnes, la commission ordonne un diagnostic. La loi n'en fait aucune obligation, sauf dans un cas depuis la « loi Boutin ». La commission préconise ce diagnostic auprès du Préfet, de façon à

ce que cette personne puisse avoir une assistance qui lui permettra de s'intégrer dans son logement et d'y rester durablement. Voilà l'objectif que donne la loi.

Dans un certain nombre de cas, il faudrait que cet accompagnement social ne soit pas formalisé. Ce n'est pas à la commission de dire l'organisation de l'accompagnement social. Nous notons aujourd'hui que l'accompagnement social lié au logement est relativement uniforme. Il sert particulièrement à accompagner les personnes dans la recherche de leur logement. Souvent, les visites des travailleurs sociaux sont extrêmement ponctuelles et sans suivi particulièrement serré. Nous posons donc cette question : ne peut-il pas y avoir une graduation dans l'accompagnement social ? Ne peut-on pas passer d'un accompagnement social simple à un accompagnement social lourd sur des durées d'une année ou supérieures pour certaines personnes ?

La commission n'a aucun pouvoir sinon celui de révéler des situations. C'est qu'un diagnostic social soit engagé avant son entrée dans le logement.

Pour ce qui est des diagnostics commandés par la commission pour mieux connaître le dossier: jusqu'à présent, les formulaires, même bien remplis, donnaient des informations qui ne permettaient pas de caractériser particulièrement la situation dans laquelle se trouvaient les familles, notamment lorsque tous les motifs avaient été cochés ou en présence d'un double recours d'hébergement et de logement pour la même personne. Le recours en vue d'obtenir un hébergement est alors motivé que par le délai d'instruction plus rapide de six semaines, mais cette famille ne relève manifestement pas de l'hébergement. Lorsqu'il n'y a pas de référent social, qu'aucune association ni aucun service public social n'est mentionné pour compléter les informations reçues par le formulaire, la commission a pensé que son travail ne consistait pas à ne regarder que les critères de priorité et d'urgence, mais qu'il consistait pour certains à préparer une orientation adaptée à leur situation. Dans ce cas, c'est le diagnostic social qui éclaire la commission.

C'est une façon de travailler. Je trouve qu'en 2009, sur l'hébergement, nous avons considérablement progressé. La systématisation du diagnostic a permis de progresser sur l'orientation vers des structures d'hébergement adaptées à la situation de la personne. Le diagnostic réalisé en amont, le délai de six semaines peut être pleinement utilisé par le Préfet pour la recherche de cet hébergement. Dans le département du Rhône, la procédure est complétée par une instance de régulation : l'ensemble des structures d'hébergement se réunissent chaque jeudi et débattent de l'orientation de l'ensemble des publics qu'elles ont reçus, y compris ceux reconnus prioritaire et urgent par la commission de médiation.

Hélène SAINTE-MARIE

De mon point de vue, c'est vraiment une très bonne pratique.

Médiatrice en centre d'hébergement et de réinsertion sociale à Grenoble

Pour moi, c'est une dérive, vous devenez une commission sociale.

Hélène SAINTE-MARIE

Madame, votre analyse est tout à fait respectable, je vous donne juste une réponse juridique. Certes, la loi ne dit pas que la commission de médiation est le juge de l'autonomie de la personne. Néanmoins, il y a au moins un cas dans lequel elle est clairement fondée à le faire et que les tribunaux ont constamment affirmé cette année, à savoir en cas de réorientation d'un « recours logement » vers une solution d'hébergement. Le critère essentiel est l'autonomie ou le défaut d'insertion sociale. Pour préparer cette intervention, j'ai sorti hier un jugement du tribunal administratif qui a annulé la décision de la commission pour défaut de motivation car elle n'avait pas explicité en quoi le degré d'insertion sociale du requérant rendait plus approprié un hébergement qu'un logement et le motif de la réorientation de la demande. Par voie de conséquence, cela implique que la commission s'équipe si possible pour apprécier ce degré d'insertion sociale.

Dalila ABBAR, Jurislogement et Association DAL

Je voulais poser une question au sujet des refus implicites. Avons-nous la garantie que les dossiers sont gardés ? Quand nous avons un refus implicite, nous n'avons pas la motivation. Comme il est prévu dans la « loi de 79 »¹¹, nous avons le droit de demander cette motivation et la commission doit répondre sous un mois. Je l'ai fait et je n'ai jamais reçu de réponse. Est-ce que vous pouvez nous garantir ici la façon dont sont gérés les refus implicites ? Les gens peuvent-ils être sûrs que leurs dossiers seront gardés ? Pourquoi les commissions de médiation ne répondent pas aux demandes ?

Hélène SAINTE-MARIE

C'est un dysfonctionnement pur et simple. Je ne peux pas prendre d'engagement pour tous les Présidents de France et de Navarre. Selon le droit commun, le refus implicite est possible puisqu'il y a un délai butoir pour se prononcer. Il est de droit de pouvoir obtenir la motivation. Si elle n'est pas obtenue, c'est un dysfonctionnement.

Marie-Hélène CHABERT, citoyenne

La fonction de membre de commission de médiation est-elle bénévole ?

Hélène SAINTE-MARIE

Oui, y compris celle des Présidents qui travaillent parfois trois jours par semaine pour la commission. C'est vous dire le respect qu'impose le fait d'assumer ces fonctions.

¹¹ Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public

Le droit au logement justiciable et opposable : les obligations internationales

Lauri SIVONEN, Conseil de l'Europe, Bureau du Commissaire aux droits de l'Homme

Je voudrais tout d'abord vous transmettre les salutations du Commissaire aux droits de l'Homme au Conseil de l'Europe, Monsieur Thomas Hammarberg. En effet, le Commissaire estime que pour beaucoup d'habitants en Europe, le logement est un problème de taille, que la crise économique actuelle ne fait qu'aggraver. Pour cette raison, il a publié en juin dernier une recommandation sur la mise en œuvre du droit au logement. Le but de cette recommandation est de donner des conseils aux pays membres du Conseil de l'Europe afin de rendre effectif, dans les juridictions nationales, le droit au logement reconnu dans les instruments internationaux des droits de l'Homme.

De manière générale, l'expression « droit au logement » peut être définie comme le droit de vivre quelque part en sécurité, en paix et dans la dignité. On peut considérer que le droit au logement désigne aussi un ensemble de droits plus spécifiques ayant trait au logement convenable et aux conditions de vie suffisante. Ce droit est capital non seulement pour la jouissance d'autres droits, qu'ils soient sociaux, économiques et culturels, mais aussi civils et politiques. Les plus importants instruments internationaux garantissant les droits relatifs au logement sont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte sociale européenne révisée.

Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 11.1) reconnaît *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence*. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a clarifié les standards minimaux relatifs au droit au logement suffisant dans deux observations générales (n°4 et n°7).

La Charte sociale européenne révisée de 1996 comprend une disposition spécifique sur le droit au logement (article 31) par laquelle les États s'engagent à *prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive et enfin à rendre les coûts du logement accessibles aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes*. L'article 31 doit être mis en œuvre sans discrimination, conformément à l'article E de la charte.

La Convention européenne des droits de l'Homme contient de nombreuses dispositions dont l'interprétation contribue de manière indirecte à l'évolution des droits relatifs au logement. L'article 2 (droit à la vie) peut s'appliquer dans les affaires où un logement ne répond pas aux exigences de sécurité et de santé. L'État a l'obligation positive, au titre de l'article 3 (interdiction de la torture), de fournir une protection contre les traitements inhumains ou dégradants également pour ce qui est des conditions de vie ou de logement. L'article 8 (droit

au respect de la vie privée et familiale) protège le domicile. L'article 1 du protocole n°1 garantit le droit de propriété, mais également de jouissance d'un bien. En outre, les articles 6 (droit à un procès équitable), 13 (droit à un recours effectif) et 14 (interdiction de discrimination) de la Convention européenne peuvent également être invoqués dans des affaires touchant aux droits relatifs au logement.

Les États se doivent d'appliquer pleinement les droits relatifs au logement en recourant à tous les moyens appropriés. Néanmoins, les États ont une certaine marge d'appréciation pour décider de la forme et des méthodes retenues pour cette mise en œuvre. Leur application peut tenir compte des caractéristiques du système administratif et juridique de chaque pays et de tout autre élément pertinent. Même si des facteurs économiques, telles que les contraintes extérieures, peuvent limiter la capacité des pouvoirs publics à remplir leurs objectifs, les obligations de l'État dont l'importance ne fait pas de doute, même en période de récession économique, restent les mêmes. En principe, la réalisation de ces objectifs exige l'adoption d'une stratégie nationale de logement assortie de sous-objectifs et d'un suivi effectif de la situation. Les obligations doivent être dûment prises en compte dans l'ordre juridique interne. Les individus ou les groupes victimes d'un déni du droit au logement doivent avoir accès à des voies de recours ou à des moyens de réparation. Enfin, des moyens doivent être mis en place pour que le gouvernement puisse répondre de ses actions.

La justiciabilité des droits est l'un des principaux leviers pour les rendre effectifs. Il est généralement admis que les droits civils et politiques sont justiciables. La plupart des États ont d'ailleurs prévu des voies de recours accessibles aux victimes d'atteintes à ces droits. Contrairement à ce qu'on laisse parfois entendre, ni la nature ambitieuse des obligations contractées en matière de logement ni l'aspect économique et social des droits correspondants n'entrave la possibilité de rendre ces droits justiciables dans les systèmes de droit interne.

Qu'ils soient ou non dotés d'un régime juridique comprenant déjà des droits constitutionnels justiciables en matière de logement, tous les États devraient adopter une législation spécifique clarifiant la manière dont les droits garantis par le droit international sont rendus effectifs dans leur juridiction. Ils devraient par exemple légiférer sur la garantie de maintien dans les lieux ou sur le droit à l'hébergement pour les sans-abri. Ces mesures seront particulièrement importantes dans les pays où les obligations internationales ne sont pas appliquées dans l'ordre juridique de manière à conférer directement à elles seules des droits aux individus. Cependant, même dans les États où les individus peuvent invoquer directement les instruments internationaux dans des procédures administratives ou judiciaires, il est souhaitable d'adopter une législation spécifique.

Il existe un certain nombre d'arguments en faveur de la justiciabilité des droits relatifs au logement dans l'ordre juridique interne. Une législation interne est plus à même de préciser clairement qui est responsable de la mise en œuvre des obligations internationales. Il est plus probable qu'une législation spécifique donne lieu à la création de recours effectifs contre les atteintes aux droits relatifs au logement. Les organes judiciaires nationaux ont tendance à mettre plus volontiers en application la justiciabilité des droits relatifs au logement s'ils doivent interpréter une législation spécifique plutôt que des dispositions plus

générales émanant d'obligations conventionnelles ou de garanties constitutionnelles. Le processus d'adoption de la législation attire l'attention du pouvoir politique sur les conditions nécessaires à la réalisation effective des droits, autrement dit sur les ressources requises et l'attribution des responsabilités. L'existence d'une législation spécifique permet aux États de mieux évaluer dans quelle mesure ils respectent les normes internationales.

Différentes manières de rendre justiciables les droits relatifs au logement existent. Il faut faire la distinction entre, d'une part, l'utilisation d'organes administratifs pour faire appliquer ces droits et, d'autre part, la mise en place de voies de recours accessibles aux victimes. La mise en application administrative peut certes être efficace, mais elle l'est davantage encore lorsqu'elle est associée à la possibilité d'introduire des plaintes individuelles. En effet, il est possible que les organes administratifs disposent de ressources limitées pour assurer un contrôle, détecter les infractions et prendre des mesures. La capacité de recours individuel permet aux individus de protéger eux-mêmes leurs droits et renforce les chances de détecter les infractions et la probabilité d'y apporter des solutions. L'augmentation de la fréquence des recours incitera les organes publics et les acteurs privés à respecter les droits relatifs au logement.

Nombreux sont les exemples de droits liés au logement qui sont désormais justiciables au niveau interne. Beaucoup d'États offrent des garanties juridiques de maintien dans les lieux dans le parc public et le secteur locatif social, par exemple en interdisant les expulsions sans l'autorisation d'un juge et sans motifs valables. Certains droits à une assistance matérielle de l'État sont aussi parfois rendus justiciables. Tel est le cas par exemple dans la législation écossaise sur les droits des sans-abri et, bien sûr, dans la « loi DALO » de 2007 en France.

Le Commissaire aux droits de l'Homme recommande aux États membres de créer un droit au logement opposable et de l'accompagner de mesures visant à offrir assez de solutions d'hébergement pour répondre aux besoins des personnes recensées comme sans-abri. L'adoption d'une législation conférant des droits relatifs au logement doit donc s'accompagner d'autres mesures visant à assurer entre autre une offre suffisante de logements, directement par l'État ou par le secteur locatif social, l'octroi de prestations sociales et la coordination de l'offre de logements du secteur privé.

Le Comité européen des droits sociaux a précisé dans sa jurisprudence les normes européennes portant sur les droits relatifs au logement. Conformément à l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, les principales composantes de ces normes sont l'accessibilité, le niveau suffisant et le coût abordable du logement, ainsi que la prévention et la réduction de l'état de sans-abri. Ces normes définissent les obligations de l'État concernant la mise en œuvre des droits relatifs au logement et l'élaboration d'indicateurs de suivi.

Dans le cas particulier de la France, le Comité européen des droits sociaux a analysé en détail le droit et la pratique avant l'entrée en vigueur du Droit au logement opposable. Dans ses conclusions de 2005, le Comité a conclu que la situation de la France n'était pas conforme à l'article 31.3 de la charte révisée en raison de l'offre manifestement insuffisante de logements sociaux. Ensuite, deux réclamations collectives, portées en 2006 contre la France par le mouvement international ATD Quart monde et la Fédération des Associations

Nationales Travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) ont offert au Comité l'opportunité de préciser sa jurisprudence.

Dans sa décision concernant la réclamation collective de la FEANTSA, le Comité européen des droits sociaux a clarifié la portée de l'article 31.3. Il a souligné que les États parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme à la Charte :

- de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels) propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte ;
- de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats ;
- de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;
- de définir des étapes et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignés ;
- d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories des personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.

En conclusion, le Comité a donné raison à la réclamation de la FEANTSA. Il a constaté à l'unanimité qu'il y avait des violations de l'article 31 de la Charte révisée en raison :

- du progrès insuffisant concernant l'éradication de l'habitat indigne et le manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages ;
- de l'application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions et le manque de dispositifs permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées ;
- de l'insuffisance des mesures qui sont actuellement en place pour réduire le nombre de sans-abri, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif ;
- de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes ;
- du dysfonctionnement du système d'attribution des logements sociaux ainsi que des voies de recours qui y sont relatives ;
- combiné à l'article E, en raison de la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage. Sur ce dernier point, le Commissaire aux droits de l'Homme s'est également exprimé dans son mémorandum sur la France du 20 novembre 2008.

Il est important de prendre note que le Comité européen des droits sociaux n'a pas encore examiné l'impact de la « loi DALO » sur la situation en France, mais il est censé le faire en 2011, lors de la considération du prochain rapport de la France concernant la mise en œuvre de l'article 31 de la Charte sociale révisée. Le colloque d'aujourd'hui est donc d'une importance et d'une actualité particulière pour les institutions internationales et notamment pour le Commissaire aux droits de l'Homme.

Le droit au logement : les conséquences de l'opposabilité

Béatrice KAN-BALIVET, Directeur adjoint de l'Institut de droit immobilier et d'administration de biens, Maître de conférences, Université Jean Moulin – Lyon 3

Après cette présentation du droit au logement au niveau international, mission m'a été donnée de préciser en droit interne les conséquences de la notion d'opposabilité. Autrement dit, que signifie le droit au logement opposable ? Le droit au logement est un droit qui est intervenu expressément assez tardivement dans l'ordonnement juridique français puisque comme vous le savez, hormis la « loi de 1982¹² » qui traitait du droit à l'habitat, il faut attendre la « loi de 1989¹³ » sur les rapports locatifs pour le voir apparaître. On retrouve ensuite ce droit au logement dans la loi du 31 mai 1990¹⁴. L'objectif est alors de rééquilibrer les relations entre bailleurs et locataires en renforçant les droits du preneur.

Comme nous l'avons vu depuis ce matin, le droit au logement est devenu un élément de la politique sociale dans la lutte contre les exclusions. De ce point de vue, en 1990, le Conseil constitutionnel assurait que la promotion du logement des personnes défavorisées répond à une exigence d'intérêt national. Il précisait en 1995, ce qui est peut-être un peu décevant au regard des interventions de ce matin, que le droit au logement est simplement un objectif de valeur constitutionnelle. S'agissant d'un simple objectif, il n'est pas un droit subjectif, un droit du sujet. Il n'est donc pas opposable et ne peut par voie de conséquence être invoqué devant les tribunaux d'une manière générale.

Pour renforcer son effectivité, comme l'a précisé ce matin de manière très vivante Monsieur Bouchet, des rapports très nombreux sont intervenus dont notamment les deux rapports qui ont été cités ce matin, ceux de 2002 et de 2003, réalisés par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées¹⁵. Ils ont été très significatifs que ce droit ne soit non plus un simple but à atteindre pour assurer la protection des personnes défavorisées, mais que cette obligation de moyen soit transformée en une obligation de résultat dont il s'agissait de définir quel serait le débiteur. Il a alors été suggéré que la responsabilité soit décentralisée pour qu'une offre locative adaptée et sécurisée naisse ou renaisse. Une expérimentation locale a même été réalisée... Les textes législatifs au sens large se sont ensuite multipliés : « loi Borloo » du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, loi du 18 janvier 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, la « loi ENL » du 13 juillet 2006 ont repris certaines de ces interrogations, faisant reposer l'effort non plus sur les propriétaires privés, mais sur les pouvoirs publics. Il faut néanmoins attendre la loi du 5 mars 2007 pour que le droit au

¹² Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs

¹³ Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

¹⁴ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

¹⁵ Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), « Vers un droit au logement opposable », 2002 ; « Vers une responsabilité en matière de logement », 2003 : www.hclpd.gouv.fr.

logement opposable soit consacré, l'obligation pesant finalement sur l'État, renforcé par la « loi Boutin » (n° 2009-323 du 25 mars 2009).

Mais qu'est-ce que ce droit au logement opposable ? Cette institution n'est pas totalement novatrice puisque nos voisins écossais l'ont mise en œuvre avant nous et ce précisément depuis 2002, avec l'objectif d'une généralisation en 2012. En France, l'objectif est plus ambitieux car le texte est entré en vigueur à compter du 1^{er} décembre 2008 pour cinq catégories de personnes jugées prioritaires avant d'être étendu au 1^{er} janvier 2012 à tout demandeur n'ayant pas reçu de réponse à sa demande de logement au-delà d'un délai anormalement long. La période d'acclimatation est courte. Or toutes les questions sont loin d'être réglées¹⁶, à commencer par la signification de cette nouvelle catégorie de droits : « les droits opposables ».

Droit au logement opposable, la formule est curieuse à un double titre. D'abord, elle pourrait suggérer que les droits non dits « opposables » sont inopposables. Ensuite, assez paradoxalement, elle crée une catégorie de droits « moins opposables » que des droits subjectifs non appelés « droits opposable », puisque les droits sont opposables à tous, tandis que le droit opposable ne l'est qu'à l'égard de l'État.

Quelles sont dès lors les conséquences de cette opposabilité ? Deux questions principales se posent. Quel est le sens de cette notion d'opposabilité déjà connue en droit français ? Ensuite, entraîne-t-elle une remise en cause de la nature juridique du droit au logement ? En d'autres termes, du vœu pieux, le droit au logement est-il devenu un droit fondamental ? La position adoptée semble devoir être nuancée. Si la notion d'opposabilité apparaît renouvelée, la nature juridique du droit au logement paraît en revanche inchangée.

L'expression conduit en effet à un renouveau de la notion même d'opposabilité telle qu'elle s'entend classiquement. La notion d'opposabilité est renouvelée puisque dans l'approche classique de nos dictionnaires juridiques, l'opposabilité s'entend de deux situations, soit au niveau substantiel soit au niveau processuel.

Au niveau substantiel, dire qu'un droit est opposable revient à dire, pour simplifier le trait, qu'un droit doit être respecté par tous sans pour autant qu'il en soit déduit l'existence d'un lien obligationnel. Aussi l'opposabilité doit-elle être distinguée du lien obligationnel. Devoir respecté ne signifie pas être obligé. Or, en matière de droit au logement opposable, tel n'est pas le cas. L'opposabilité du droit au logement consisterait précisément en la création d'une obligation, non plus de moyens, mais de résultat à la charge de l'État. L'État n'est donc pas seulement tenu de respecter le droit au logement d'un individu, mais il est obligé légalement à lui assurer l'accès à un logement présentant certaines caractéristiques. Il est débiteur d'une obligation positive, laquelle ne doit pas être réduite à un simple respect d'un droit. Quant aux tiers, soit toutes les personnes de droit privé ou de droit public, personne physique ou morale, le droit ne leur est pas opposable au sens prédéfini.

¹⁶ B. Seillier, « Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales », *J.O. Débats Sénat*, session ordinaire 2006-2007, n° 181, p. 7. « Une première erreur à éviter consisterait à croire que tout est réglé, alors que ce n'est que le début qu'il faut acclimater à nos pratiques juridiques et à nos comportements ».

Au niveau processuel, le droit opposable signifie que ce droit « peut être utilement utilisé par un plaideur à l'encontre de son adversaire ». Est ainsi opposable soit un acte de procédure régulier, soit un droit ou un acte substantiel opposable au sens du droit substantiel. Tel n'est pas encore une fois le cas du droit au logement opposable, lequel peut être invoqué seulement contre l'État dans des conditions déterminées, non pas car le droit lui est opposable, mais parce qu'il n'a pas alors exécuté son obligation légale.

Face à cela, deux attitudes sont possibles, selon son instinct, ce qui a été très bien décrit ce matin, et la conception que l'on peut avoir du droit. Les uns peuvent regretter que notre système juridique soit rendu plus complexe en utilisant des termes dans un sens qui n'est pas le leur¹⁷. Les autres peuvent avancer, à l'instar du Doyen Carbonnier, que le droit est vivant. Le vocabulaire est donc susceptible d'évolution, une évolution qui n'émanerait pas du juriste, mais de la société civile¹⁸. Il appartient aux juristes de travailler sur ce vocabulaire pour le circonscrire.

Ainsi entendu et partant de cette démarche constructive, qu'est-ce que l'opposabilité ? Le droit au logement opposable est le droit au logement effectif. Plutôt que de proclamer un droit fondamental produisant un certain nombre d'effets, le législateur a procédé d'une manière un peu différente en attachant une garantie à ce droit. Autrement dit, a été créée une procédure originale permettant d'assurer cette garantie. C'est une démarche pragmatique qui a été suivie. L'opposabilité signifie tout simplement que le titulaire de ce droit dispose de différents recours. Au niveau interne, il peut faire un recours amiable, un recours contentieux, mais il peut aussi faire un recours au niveau international et très probablement au niveau européen, notamment avec l'article 1^{er} du protocole additionnel. L'opposabilité est plus une image qu'un concept. Ce que l'on veut véritablement, c'est l'effectivité du droit au logement par l'instauration d'une procédure administrative *ad hoc*.

Quels sont les effets de l'opposabilité ainsi comprise sur la nature juridique du droit au logement ? Serait-ce la fin de la distinction des droits-créances et des droits-libertés ? La chose n'est peut-être pas si évidente. Pour rappeler simplement les éléments principaux du débat, le droit au logement était un droit-créance, le fameux « droit à », tel que le droit au travail. Au niveau national, l'État devait tout mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. C'est toute cette question des droits-créances qui est remise en cause par la loi du 5 mars 2007. Est-ce à dire que les droits-créances n'existent plus ? De manière générale, non, ils existent toujours, mais le droit au logement n'est plus un simple droit-créance. Nous pouvons considérer qu'une nouvelle catégorie de droits-créances a été créée : « les droits-créances justiciables », soit les droits-créances garantis par opposition aux autres droits-créances.

Je voudrais aborder une autre problématique. Cette opposabilité a transformé ces simples droits-créances, ces simples obligations de moyens, en un droit garanti par l'État. Est-ce que l'on pourrait aller plus loin et considérer que ce n'est plus un droit-créance, mais un droit

¹⁷ J.-P. Feldman, « Le Président, le Préambule et les droits de l'Homme », *J.C.P.*, éd. G., 23 janv. 2008, act. 50 : « Ce ne sont pas des droits que l'on pourrait réclamer à l'État, mais des droits contre l'État qui permettent de sauvegarder la sphère de la société civile ».

¹⁸ J. Monéger, « Regards sur le projet de loi relatif au droit opposable au logement », *J.C.P.* 2007, act. 40, p. 1083.

fondamental, soit un droit-liberté avec une possibilité de référé-liberté qui était refusée avant la « loi DALO » ? Nous retrouvons ce droit fondamental dans des textes internationaux et nous le retrouvons également en France. Nous ne pouvons donc pas nier que le droit au logement soit un droit fondamental. Il faudra s'entendre sur le sens donné à cette notion de droit fondamental car les droits fondamentaux ont des régimes juridiques extrêmement différents d'un droit à l'autre. De ce point de vue, il ne semble pas que le droit au logement rejoigne les droits-libertés qui sont des droits opposables à tous.

En conclusion, le droit au logement « n'a ni consacré un droit subjectif, ni respecté le sens usuel de la notion d'opposabilité »¹⁹. Elle consacre une procédure administrative spécifique. Le droit au logement opposable demeure un droit-créance dont le recours *sui generis* prévu par la loi du 5 mars 2007 lui garantit une certaine effectivité au moins au plan théorique. Sur un plan pratique, « les contingents préfectoraux sur lesquels repose la mise en œuvre du « DALO » ne pourraient potentiellement mettre à disposition que 60 000 logements au maximum par an, ce qui paraît bien faible au regard des 600 000 ménages susceptibles de déposer à terme un recours »²⁰. Même s'il existe encore un sensible décalage entre les personnes potentiellement concernées et celles exerçant effectivement le recours, la situation est d'autant plus préoccupante que la « loi DALO » n'a été précédée d'aucune étude d'impact²¹. L'argumentation développée, lors du jugement du tribunal administratif du 5 février 2009, est à cet égard édifiant²². Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable avait donné le ton en intitulant son premier rapport : « Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable » de 2007, renforcé par son dernier rapport rendu en octobre 2009 : « la crédibilité du « DALO » se joue, dans les mois à venir, sur la bataille de l'offre ».

¹⁹ C. Wolmarck, « L'opposabilité du droit au logement », *D.* 2008, chron. p. 104, spéc. p. 106.

²⁰ Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal-logement en France, 2009, quatrième chapitre : Le Droit au logement opposable : avancées, interrogations et perspectives.

²¹ F. Tiberghien, « Voter des lois à un rythme accéléré relève d'un geste désespérant si l'offre ne suit pas », *AJDA* 2009, p. 1299.

²² TA Paris, 5 févr. 2009, *AJDA* 2009, p. 230, obs. M.-C. de Montecler.

La portée et la mise en œuvre de l'obligation juridique

Table ronde :

Christian MILLET, Vice-président du Tribunal Administratif de Lyon

Pierre HANNA, Chef de service du logement à la Préfecture des Bouches-du-Rhône

M^e Maryse FOUR-QUAGLIA, Avocat au Barreau de Paris

Cette table-ronde a été animée par **Pearl NGUYÊN DUY, Rapporteur public au Tribunal Administratif de Paris**

Pearl NGUYÊN DUY

Je voudrais d'abord remercier Jurislogement d'avoir organisé ce colloque qui permet aux praticiens du Droit au logement opposable de se rencontrer enfin, de sortir un peu la « tête du guidon » et de voir comment chacun travaille. En tant que juge, il a été très intéressant pour moi d'entendre ce matin les intervenants qui parlaient du fonctionnement des commissions de médiation.

Je vais vous présenter les intervenants qui ont accepté de faire part de leur expérience sur le recours contentieux du Droit au logement opposable. D'abord Christian Millet, Président de la chambre du contentieux social du tribunal administratif de Lyon et le magistrat chargé du contentieux spécifique mis en place par la « loi DALO ». Ensuite, Maître Four-Quaglia, avocate au Barreau de Paris. Nous avons l'occasion de nous croiser très souvent au tribunal. Elle est l'une des avocates sérieusement investie dans ce contentieux et elle défend de nombreux requérants. Enfin, Monsieur Pierre Hanna qui est le chef du service du logement à la préfecture des Bouches-du-Rhône et dont les principales missions sont la prévention des expulsions locatives et la mise en œuvre du Droit au logement opposable dans le cadre du contingent préfectoral.

Avant de donner la parole aux trois intervenants, je vais faire un bref rappel sur la procédure du recours contentieux. J'évoquerai quelques traits principaux de ce recours qui est sans équivalent et qui a été mis en place par la loi du 5 mars 2007. Ce recours compte quatre caractéristiques principales. D'abord, il est formé devant un juge unique (soit la formation la plus réduite du tribunal) sans conclusion du rapporteur public. Il s'inspire des procédures de référés et de reconduite à la frontière. La procédure est donc censée être très rapide et très efficace. Ensuite, le juge statue au terme d'une procédure écrite ou orale puisque jusqu'au moment de l'audience, les deux parties peuvent faire valoir leurs observations. Troisièmement, ce recours est inséré dans des délais très stricts puisque le législateur impose au juge de juger dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Il n'est pas dessaisi en l'absence de jugement, mais cette contrainte temporelle pèse tout de même sur les tribunaux. Enfin, les requérants peuvent être assistés d'avocats, mais également d'associations qui œuvrent dans le domaine de l'assistance aux personnes défavorisées ou du logement. Lors de l'audience, ces associations peuvent intervenir à la place des

requérants eux-mêmes, ce qui n'est pas une procédure usuelle devant les tribunaux puisque c'est le requérant lui-même qui doit en principe plaider pour sa cause s'il n'a pas d'avocat. Au vu de ces caractéristiques brièvement rappelées, on constate que cette procédure est très efficace et doit permettre au juge de juger très rapidement. Mais on voit bien finalement que cette procédure efficace se heurte à l'absence de logements, qui est la principale limite de l'application de la « loi DALO ».

Je vais parler rapidement de l'office du juge sur laquelle reviendra le Président Millet. Le juge a un pouvoir d'injonction à l'égard de l'État lorsqu'il constate qu'un certain nombre de conditions sont remplies. Il peut ainsi enjoindre à l'État de reloger ou de trouver un hébergement pour les personnes qui ont été reconnues prioritaires par la commission de médiation et il peut assortir cette injonction d'une astreinte. Nous verrons que la fixation du montant de cette astreinte pose un certain nombre de problèmes.

Après en avoir parlé avec les intervenants, je souhaiterais que le débat s'articule autour de quatre questions. Quand le juge est-il saisi ? Dans quelles conditions et comment est-il saisi ? Pour y répondre, je donnerai la parole à monsieur Hanna de la Préfecture et à Maître Four-Quaglia. Ensuite, nous verrons comment s'exerce l'office du juge. Dans le troisième temps du débat, nous verrons ce qui se passe après l'intervention du juge. Que se passe-t-il après le jugement ? Comment les personnes sont-elles relogées ou ne le sont pas ? Comment l'astreinte est alors liquidée ? Enfin, nous envisagerons les recours en indemnisation qui constituent la prochaine étape du droit au logement. Ils constitueront à mon avis une étape décisive qui fera vraiment évoluer les choses. Nous allons passer à la première partie. Quand le juge est-il saisi ? Dans quelles conditions ?

Pierre HANNA

Je vais vous parler de la phase avant la saisine du juge parce que notre rôle est, tout de même, de loger les gens pour éviter que l'on arrive à un contentieux. Je m'occupe, à la Préfecture des Bouches-du-Rhône, de la prévention des expulsions locatives et de la gestion du contingent préfectoral dans le cadre du Droit au logement opposable. Lorsque Jurislogement m'a demandé de participer aujourd'hui, j'ai accepté avec plaisir et pour deux raisons principales. D'une part, nous sommes dans une phase de transition et il convient de partager nos points de vue afin d'améliorer nos pratiques. Comme cela a été dit ce matin, le Droit au logement opposable a remis en question l'efficacité des procédures de droit commun. D'autre part, lorsqu'on gère une mission de service public, il faut rendre des comptes et expliquer son travail. Le logement social est un bien rare. Il faut rendre des comptes sur les méthodes que l'on emploie, sur les critères que l'on utilise : qui nous proposons, comment et selon quelle procédure.

Je vais vous donner quelques chiffres et vous dire comment nous fonctionnons avec les bailleurs. Dans les Bouches-du-Rhône, plus de 6 000 recours ont été déposés à la commission de médiation qui siège deux fois par mois. La commission de médiation a examiné 4 000 recours. Compte tenu des rejets et des reports, 2 000 recours ont été reconnus prioritaires et urgents par la commission de médiation. 73 % de ces recours concernent la seule ville de Marseille et surtout des gens qui habitent dans le centre-ville. Ils

ont été déposés essentiellement pour deux motifs : en premier lieu le logement indigne, puis la sur-occupation.

Dans les Bouches-du-Rhône, le contingent Préfectoral est identifié. Il est utilisé lorsqu'un logement se libère ou lorsqu'un logement se crée. Pour chaque logement, le Préfet propose au bailleur trois candidats. Ils sont classés par ancienneté de la décision de la commission de médiation. Bien entendu, nous tenons compte de la typologie du logement par rapport à la famille, du loyer et des souhaits géographiques des candidats et même lorsque c'est possible de l'arrondissement pour la ville de Marseille, ceci pour éviter d'avoir des refus.

Nous avons installé, avec les bailleurs, un comité de suivi et nous avons rédigé, ensemble, une charte éthique de gestion du contingent avec deux objectifs. D'abord, c'est un outil de transparence sur les conditions d'utilisation du contingent, en particulier un outil d'information et de communication. C'est, d'autre part, un outil de gestion entre les bailleurs, la Préfecture et les sous-préfectures qui gèrent aussi le contingent. Il permet une gestion de l'ensemble de la procédure qui va du signalement de la vacance à la décision du bailleur. Concrètement, dans le cadre de ce comité de suivi, un compromis a été décidé. Le choix du candidat retenu est laissé aux commissions d'attribution (ce qui est inscrit dans le Code de la construction et de l'habitation). Mais nous sommes vigilants à ce que pour chaque logement dont nous disposons, une personne reconnue prioritaire par la commission de médiation soit présentée. Nous proposons bien entendu le prochain logement aux deux qui ne sont pas retenus par la commission d'attribution.

Quels sont nos résultats ? Je précise que le contingent social du Préfet représente environ chaque année 1100 logements libérés ou créés, mais nous ne pouvons pas les utiliser en totalité. En effet, malheureusement, tous les logements ne sont pas exploitables pour loger les « prioritaires DALO ». Je pense en particulier aux nombreux logements neufs financés en PLS qui sont les logements les plus chers dans la catégorie des logements sociaux, mais aussi pour un nombre important, en PLUS. Parmi les logements que nous avons vu livrer en 2009, nous avons ainsi dû nous passer de nombreux logements qui étaient trop chers par rapport aux possibilités des prioritaires.

Après le loyer, le deuxième problème que l'on rencontre concerne la taille du logement. Elle est très insuffisante par rapport aux tailles des familles prioritaires. Je vous donne un ordre de grandeur sur le délai que nous pouvons proposer aux familles. Pour les demandeurs de T1 et T2, nous faisons une offre immédiate. Dès que la commission a statué, nous pouvons leur proposer un logement. Pour les T3, nous pouvons répondre à la demande dans le mois. Pour les T4, le délai est environ de quatre mois. Pour les T5 et plus, il est de six mois ou plus. Les bailleurs ont des normes d'habitabilité à respecter et nous ne pouvons pas passer outre. En 2008, sur le contingent du Préfet, 22 T5 se sont libérés dans la ville de Marseille et aucun T6. De mémoire, il y avait environ 80 demandes prioritaires pour un T5 ou T6. En 2008, nous avons donc déjà pris un sérieux retard sur le logement de ces familles. Si vous multipliez par le nombre d'enfants, vous pouvez calculer le nombre d'enfants qui sont mal logés.

Cependant, à ce jour et malgré ces difficultés, 830 prioritaires désignés par la commission de médiation ont été logés. Les autres sont soit en cours de proposition auprès des bailleurs, en rang 1, en rang 2 ou en rang 3 ; soit en attente d'un logement adapté : ceux qui viennent de

passer en commission ou ceux qui demandent un grand logement (ils sont un peu moins de 200) ; soit ils ont refusé un logement (135 depuis le 1^{er} janvier 2008) ; soit ils ne se sont pas manifestés (140).

Lorsque nous écrivons au ménage pour lui proposer un logement, nous lui signalons que s'il refuse ce logement, son recours perdra son caractère prioritaire. Lorsqu'une personne refuse un logement sans motif valable ou ne se manifeste pas, elle n'est plus pour nous aussi prioritaire que les autres. Nous les gardons dans nos listes et lorsque la possibilité se présente nous leur proposons un autre logement, mais après les autres. Nous ne sommes pas une agence immobilière. Nous devons gérer l'urgence, avec une liste d'attente à gérer dans un délai de six mois, composée de personnes qui attendent, et nous proposons les logements que nous avons. Bien entendu, nous tenons compte de toutes les remarques qui nous sont faites par les ménages, lorsqu'il y a par exemple un handicap. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous tenons compte des demandes précises en termes géographiques, ce qui prend plus de temps.

Certains ménages ne se manifestent pas, changent d'adresse sans nous prévenir ou fournissent des dossiers incomplets aux bailleurs. Ces personnes mériteraient un accompagnement. Les besoins en accompagnement seraient sans doute moins importants si nous disposions d'un imprimé unique et d'un fichier partagé de la demande de logement social entre bailleurs et avec les autres réservataires que sont les Mairies et les Conseils généraux. La demande de logement est aujourd'hui très complexe pour les publics défavorisés. Ils doivent remplir autant d'imprimés que de demandes et les renouveler chaque année auprès de chaque bailleur et réservataire. Ensuite, lorsque nous leur proposons un logement, ils doivent réagir dans la semaine pour déposer un dossier complet. Nous aurions une connaissance plus grande des demandeurs et le pilotage de la gestion de l'offre de logements serait facilité. Dans les Bouches-du-Rhône, nous avons pris l'initiative de travailler sur le fichier partagé, mais vous savez que le gouvernement y travaille et nous allons donc attendre les directives nationales.

Un autre problème concerne la mixité sociale. Comme je vous l'ai dit, certains logements sont trop chers. Ces logements qui sont des programmes neufs seraient utiles en termes de mixité. Cependant, nous ne pouvons pas les proposer. Soit les ménages seraient refusés par le bailleur, soit les ménages les refuseraient. Nous sommes donc contraints de proposer les logements les moins chers. En juillet 2008, l'Insee nous indiquait que les Bouches-du-Rhône étaient le département métropolitain où l'intensité de la pauvreté était la plus forte. Qu'est-ce que l'intensité de la pauvreté ? C'est le nombre de personnes qui ont moins de 630 euros par mois. Dans les Bouches-du-Rhône, la moitié des pauvres qui sont déjà très nombreux, disposent de moins de 630 euros par mois, ce qui veut dire que nous devons leur proposer des logements PLAI, des PLUS lorsqu'ils sont abordables. Nous avons donc un problème d'utilisation d'une grande partie du contingent préfectoral, et donc de mixité sociale.

Nous avons eu 29 recours contentieux contre le Préfet qui n'a pas pu proposer de logement dans le délai de six mois. Je précise que 22 de ces 29 recours ont été déposés par des familles de quatre à huit enfants, ce qui confirme la problématique des grands logements que je vous exposais tout à l'heure. 25 de ces recours ont été jugés. Nous avons eu 12

injonctions de logement sur lesquelles il nous reste trois familles à loger. Elles sont en cours de proposition auprès des bailleurs.

Je résumerai les enjeux en une phrase : rester vigilant sur la gestion du contingent préfectoral en mobilisant les bailleurs, sensibiliser et mobiliser les contingents du 1 % logement des collectivités locales et exploiter le parc privé qui représente un potentiel très important, notamment dans la ville de Marseille.

Maryse FOUR-QUAGLIA

Marseille demeure un pays de cocagne par rapport à la situation qui se présente à Paris. Je crois qu'elle n'a pas de commune mesure avec n'importe quelle commune française. C'est une bérézina complète.

En ce qui me concerne, l'association Droit au logement m'a demandé de déposer une première requête devant le Tribunal Administratif dès le 1^{er} décembre 2008. Nous avons intitulé ces requêtes « requêtes visant à l'attribution d'un logement ». Elles étaient destinées précisément à ce que les requérants obtiennent des logements. 6,9 % des personnes qui ont obtenu un jugement ont été relogées à Paris, ce qui n'a strictement rien à voir avec ce qui se passe à Marseille où la situation est extraordinaire. A Paris, il y a maintenant des milliers de personnes qui ont obtenu un jugement du Tribunal Administratif enjoignant le Préfet de les reloger et toutes ces personnes attendent un relogement. Vous imaginez leur état d'esprit.

J'entendais tout à l'heure que l'on discutait du terme « opposable », de ce qu'était cette « loi DALO ». Il suffit de prendre l'article 1^{er} de cette loi, à la portée de n'importe quel Français. On a droit à un logement décent, sécurisé, garanti par l'État. Dès lors, nous pouvons baisser le rideau sur les discussions théoriques. Il y a une loi qui dans son article 1^{er} garantit un logement. Comment y parvenir ? C'est le parcours du combattant. Lorsque nous recevons des clients pour la première fois, nous leur donnons la liste des documents qui nous sont nécessaires. Il se trouve que ces documents sont à peu près identiques à ceux qui ont déjà été fournis à la commission de médiation. Ils commencent par nous dire que ces documents leur sont demandés pour la seconde fois et que c'est un peu ennuyeux, d'autant que le Tribunal Administratif nous le demande en quatre exemplaires. Bref, nous leur expliquons que ces documents sont indispensables et finalement, plus nous avançons dans le temps et plus nous nous apercevons que le seul document qu'il est utile de fournir au Tribunal Administratif est la décision de la commission de médiation qui les reconnaît prioritaires. Je ne parle pas que du Tribunal Administratif de Paris. Je suis allé en référé-suspension devant toutes les juridictions de la couronne.

A Paris, les magistrats ont petit à petit décidé qu'ils n'avaient plus à interférer à partir du moment où la commission de médiation avait reconnu les personnes prioritaires et qu'il était donc indispensable d'arriver avec sa qualité de prioritaire, point à la ligne. Le recours peut servir peut-être à dire qu'il y eu des changements dans la famille (des naissances, un divorce, des changements familiaux), mais cela n'a certainement pas une importance extraordinaire puisque la commission de médiation a enregistré une famille composé d'un certain nombre de personnes et le Tribunal n'a pas compétence pour modifier ce genre

d'éléments. Deuxièmement, se posait le problème des papiers. Certaines personnes avaient une carte de séjour qui arrivait à son terme. Madame NGUYÊN avait soulevé le problème ; il a été réglé. A partir du moment où ce problème de papiers a été réglé lors de la commission de médiation, le Tribunal Administratif n'y revient pas.

Que se passe-t-il devant le Tribunal Administratif ? Nous arrivons avec une requête, suivi de nos clients. Malgré toutes les explications que nous pouvons leur donner, que ce soient les associations ou les avocats, les clients pensent qu'ils vont sortir du Tribunal Administratif avec un jugement dans lequel on leur aura attribué un logement. C'est terrible. Nous passons des heures à expliquer à ces pauvres personnes que ce n'est qu'une étape dans ce parcours du combattant et qu'il va falloir continuer à attendre, voire commencer les recours indemnitaires puisque je vous ai expliqué qu'il y avait très peu de relogés à Paris. Nous arrivons en général dans une immense salle du tribunal administratif où il y a une cinquantaine de dossiers et des magistrats qui, au fil des mois, ont pris de plus en plus la moutarde au nez. Pourquoi ? Parce que le Préfet nous a abandonnés. Lors des premières audiences, le Préfet est arrivé avec des mémoires, puis il a fait ses comptes. Ainsi, depuis le mois de février 2009, nous arrivons avec nos clients en face des magistrats et il n'y a plus de Préfet ni de mémoires. Le Préfet ne fait strictement rien à Paris depuis février 2009. Les clients voient ces piles de dossiers et les magistrats commencent désormais leurs audiences en disant : « écoutez, voilà de qui se passe, je ne suis pas là pour vous donner un logement, je suis là pour vérifier que la procédure est en ordre (elle l'est dans 99 % des dossiers) et je vais enjoindre au Préfet de vous reloger ». La séance dure trois minutes. Les personnes qui sont convoquées ressortent en se demandant ce qui s'est passé parce qu'elles n'ont pas compris. Nous devons donc ré-expliquer à nos clients ce qu'il en est exactement et nous leur demandons d'attendre les décisions qui arrivent une quinzaine de jours après le jugement.

Dès lors, arrive une autre salve d'explications qui concernent le problème de l'astreinte. Dans nos premières requêtes, nous avons demandé 500 euros par jour de retard une fois le jugement prononcé. Le Tribunal avait indiqué quant à lui 100 euros par jour dans les deux mois suivant le prononcé du jugement. Et nous sommes arrivés à l'heure actuelle à 150 euros par mois pour une personne. Il faut expliquer au client que l'argent ne va pas dans son porte-monnaie, mais va à un fonds d'aménagement dont quasiment personne n'avait entendu parler jusqu'à maintenant et que personne ne maîtrise non plus. D'où la nouvelle décision qui vient d'être rendue par le Tribunal Administratif de Paris qui se pose des questions comme nous à propos de ce fonds d'aménagement. Nous avons donc avec nos clients une partie de discussion qui est absolument épouvantable. Il est évident qu'ils ne comprennent pas ce qui se passe. Ils ont compris qu'avec la « loi DALO », ils allaient être relogés. Ils le sont apparemment à Marseille, mais pas à Paris. Ils pensent que la procédure va accélérer les choses. En fait, la procédure ne fait strictement rien.

Nous allons passer maintenant à une autre phase qui est le recours indemnitaire. Je crains que ces pauvres gens ne comprennent pas non plus ce qu'on leur demande. Certes, on va leur proposer de l'argent, mais je ne sais pas quand l'État paiera puisqu'à Paris, depuis le mois de décembre 2008, l'État ne paie même pas les sommes conformément à l'article L.761. Je ne sais pas s'ils seront payés un jour, je ne sais pas s'ils seront logés un jour. Nous avons à Paris des gens qui sont au bord du désespoir.

Christian MILLET

Je ne sais pas si nous pouvons faire une hiérarchie entre pays de cocagne comme il a été dit pour Marseille, eldorado ou paradis sur terre pour d'autres, mais la situation à Lyon est tout à fait différente des deux départements qui ont été cités. Je vais peut-être vous surprendre : au Tribunal Administratif de Lyon, nous avons enregistré, depuis le 1^{er} décembre 2008, douze requêtes de « vrai DALO », c'est-à-dire des requêtes pour constater que le Préfet n'a pas satisfait à l'obligation de résultat. Nous avons eu une vingtaine de ce que j'appelle les « faux DALO », c'est-à-dire les contentieux contre les décisions de la commission de médiation. Vous pouvez rapprocher les douze requêtes des 2680 décisions prises par la commission de médiation qu'a citées ce matin Monsieur le Président Pollet. Je ne sais plus quel est le pourcentage de décisions favorables sur les 2680, mais vous pouvez voir que beaucoup sont sans doute déjà pourfendues. Chacun fera son interprétation. Le Préfet de Lyon a-t-il plus de moyens ? Les justiciables sont-ils plus timorés à Lyon ou les avocats plus mobilisés ? Je ne sais pas trop ce qui se passe. Nous restons un peu sur notre faim, même si nous appréhendions ce contentieux et que nous sommes assez satisfaits de ne pas être dans une situation semblable à celle de Paris. Nous sommes assez satisfaits de ne pas être accablés, d'un autre côté cela paraît un petit peu anormal. C'est une raison supplémentaire pour moi de dire que Pearl NGUYÈN DUY est beaucoup mieux à même de parler de la procédure contentieuse telle qu'elle est vécue puisqu'elle a dû juger beaucoup d'affaires. A Lyon, les douze requêtes concernent neuf hébergements et trois logements. Le problème principal à Lyon est donc encore tout à fait différent de ceux de Paris et de Marseille. Nous avons davantage de contentieux pour l'hébergement que pour le logement.

Je passe sur la procédure d'enregistrement de la requête. Nous vérifions dès le début qu'elle est bien recevable, c'est-à-dire qu'elle est introduite dans le délai de quatre mois à l'expiration du délai de six semaines pour l'hébergement et six mois pour le logement impartis au Préfet pour exécuter la décision de la commission de médiation. Dans la plupart des cas, la requête est recevable. Nous n'avons eu qu'une fois une irrecevabilité en raison d'une requête prématurée. Une personne pour laquelle l'offre n'était pas adaptée nous avait saisi avant le délai d'expiration de six mois. Comme la requête serait devenue recevable par écoulement du temps, j'ai dû la sortir par ordonnance. Sur ces douze requêtes, une était donc irrecevable et il y a eu deux désistements.

Le contentieux du droit au logement n'est pas un contentieux techniquement compliqué. Nous n'avons pas de problème de la légalité de la décision. Nous nous bornons à vérifier si l'obligation de résultat est satisfaite par le Préfet. C'est une procédure écrite et qui se prolonge à l'oral. Il n'y a pas de procédure d'instruction comme dans la procédure contentieuse normale. L'audience est importante, d'autant que les deux parties sont avares d'informations et que c'est à l'audience qu'il faut « tirer les vers du nez » des uns ou des autres pour connaître exactement la situation de famille du justiciable, ce qu'il attend, ses besoins et ses problèmes. Elle permet également à l'administration de savoir quelle était vraiment l'offre proposée, de savoir si le justiciable a pu visiter le logement ou l'hébergement. Ce sont des choses très concrètes, mais qui sont importantes pour juger.

Nous avons eu un cas où il n'y avait eu aucune offre. L'instruction était donc évidente. Le Préfet estimait que l'intéressé s'était mal comporté dans un hôtel social. Lorsqu'il y a eu une

offre, la question est de savoir si elle est adaptée à la situation de l'intéressé. C'est un domaine dans lequel il faut faire preuve de beaucoup d'humilité et essayer d'être très concret. Il faut vraiment être très pragmatique, regarder les choses de près, parfois sortir des cartes pour voir la situation de l'hébergement ou du logement par rapport aux préoccupations du justiciable et de sa famille. C'est donc un contentieux très concret. Après l'audience, il faut vraiment bien réfléchir pour peser tous les éléments de l'offre qui a été proposée.

A mon avis, il faut être exigeant vis-à-vis de l'administration. Il ne faut pas qu'une offre soit simplement faite pour se débarrasser du dossier. En matière d'hébergement, par exemple, j'ai été amené à considérer qu'une offre n'était pas adaptée dans la mesure où il n'était proposé à l'intéressé qu'un hébergement de nuit. La loi ne parle pas d'un hébergement d'urgence, me semble-t-il, mais d'un hébergement dans une structure d'hébergement, un foyer-logement, etc. Toute une série de types d'hébergements est énumérée par la loi. On ne peut pas uniquement proposer un hébergement de nuit pendant trois jours. Il faut tout de même une certaine pérennité. Nous nous heurtons un peu à la réglementation relative à l'hébergement où la pérennité ne peut pas être assurée comme pour un logement. Il n'y a pas de bail, mais dans certains types d'hébergements, il y a des assurances de reconduction automatique à la semaine ou au mois pour des personnes qui se comportent tout à fait correctement. Il y a surtout un accompagnement social et différentes structures d'hébergement avec un accompagnement social plus ou moins poussé, plus ou moins adapté. C'est un domaine que je ne connaissais pas.

Concernant les logements, il faut également être ferme vis-à-vis de l'administration pour qu'elle ne propose pas n'importe quel logement à n'importe quel endroit. Il faut aussi être ferme vis-à-vis du justiciable pour ne pas qu'il fasse valoir des petites arguties ou prétention concernant l'environnement, l'absence d'ascenseur, l'éloignement du père de certains enfants, etc. Nous nous heurtons à des contingences personnelles des familles. Il faut donc faire la part des choses. A mon avis, il faut être exigeant vis-à-vis de l'administration et ferme vis-à-vis des justiciables pour ne pas non plus leur donner l'impression qu'ils auront le logement ou l'hébergement de leur rêve.

Après l'audience, il faut rapidement se prononcer. Jusqu'ici, j'ai prononcé trois injonctions sur les neuf affaires que j'ai finalement jugées, ce qui représente le tiers, mais ce n'est pas un échantillon représentatif.

Pearl NGUYÊN DUY

Les recours à Lyon sont-ils moins nombreux parce que les personnes sont moins bien informées ? Comme la situation du logement est meilleure, nous pouvons nous demander si les requérants sont suffisamment informés de leurs droits. La question se pose. L'État a en principe une obligation d'information. Depuis que la « loi Molle » est intervenue, les collectivités locales sont aussi censées participer à cette information, à cette diffusion des voies de recours qui sont à la disposition des requérants. Vous pouvez peut-être apporter un éclairage sur ce point. Maître Four-Quaglia, les personnes qui ont recours à vous sont-elles celles qui sont déjà aidées par le DAL ?

Maryse FOUR-QUAGLIA

Un certain nombre de personnes nous sont indiquées par le DAL, par la Fondation Abbé Pierre, par le Secours Catholique, par un certain nombre d'associations de ce type qui travaillent énormément avec toutes ces personnes puisqu'elles les suivent depuis un certain temps. Je crois qu'à Paris, il y a peut-être eu un peu plus de publicité qu'il n'y en a eu ailleurs probablement.

Christian MILLET

Nous n'avons eu aucune requête suivie par des associations.

Pearl NGUYÊN DUY

Est-ce que ces personnes avaient des avocats ?

Christian MILLET

Oui, la plupart avaient des avocats et l'aide juridictionnelle.

Maryse FOUR-QUAGLIA

Je tiens à dire que l'aide juridictionnelle a très bien fonctionné à Paris. Les personnes déposaient leur dossier d'aide juridictionnelle, nous déposions les requêtes et systématiquement, le bureau d'aide juridictionnelle faisait en sorte de traiter les réponses aux justiciables dans les délais les plus courts.

Pearl NGUYÊN DUY

Je voulais également soulever le problème des requêtes « déclaratives ». Le juge est confronté à l'absence d'informations. Globalement, nous avons très peu de documents dans le dossier et nous devons nous faire une opinion avec les pièces dont nous disposons. Nous n'avons pas les pouvoirs de la commission de médiation qui engage éventuellement des enquêtes et demande des informations aux services sociaux. Nous sommes censés apprécier la situation de la personne au vu des pièces que l'on a, ce qui n'est pas très confortable pour les magistrats, s'agissant notamment des conditions d'hébergement et des différents types de centres d'accueil. C'est un problème que l'on peut retrouver au stade du recours en cas de décision défavorable de la commission de médiation lorsque nous avons à apprécier ce type de questions.

Maryse FOUR-QUAGLIA

Je voulais connaître le nombre de recours que vous avez eu à Paris.

Pearl NGUYÊN DUY

A Paris, au 31 octobre 2009, nous avons 2 000 entrées environ, ce qui représente 10 % des entrées du Tribunal. C'est un poids vraiment conséquent auquel il faut faire face. Nous avons réussi jusqu'à maintenant à sortir 1 300 dossiers, sachant que nous avons une section spécialisée, qui traite d'autres contentieux, mais notamment le « contentieux DALO » qui représente une audience sur trois. Chaque magistrat gère environ quarante dossiers par audience. Ce n'est pas un dossier très compliqué, mais il représente un poids.

La situation à Paris est peu comparable à celle des autres départements. Les recours sont relativement moins nombreux à Cergy-Pontoise. Les recours sur la décision de la commission de médiation et les « recours DALO » étaient de 230 à Cergy-Pontoise au 1er janvier 2009, de 155 à Melun et de 330 à Versailles. Ces chiffres sont tout à fait modérés.

S'agissant de l'astreinte, comme nous l'avons dit tout à l'heure, le juge dispose du pouvoir de prononcer une injonction et de l'assortir le cas échéant d'une astreinte. Au tribunal administratif de Paris, nous avons considéré que cette astreinte était distincte des astreintes de droit commun qui sont prévues par le code de justice administrative qui prévoit que les astreintes soient versées au requérant. Dans le cas du Droit au logement opposable, nous avons un dispositif particulier qui a été institué par la loi de mars 2007. Ces astreintes sont versées à un fonds d'aménagement urbain. Parmi toutes les demandes d'astreintes qui étaient présentées, nous avons estimé que ce dispositif particulier devait prévaloir. A la lecture des débats parlementaires, on constate que c'est bien ainsi qu'il a été conçu. Nous l'avons donc appliqué de cette manière.

Lorsque nous avons rendu notre premier jugement, en janvier 2009, nous avons prononcé des astreintes d'environ 100 euros par jour, ce qui faisait 3 000 euros par mois de retard, en cas de non relogement des personnes. Depuis, le 25 mars 2009, la « loi Molle » est intervenue. Cette loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion dite aussi « loi Boutin » vient modifier la donne, puisqu'elle a modifié l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation pour encadrer la fixation du montant de l'astreinte. Il dit : « *Le montant de l'astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation* ». Lorsque nous lisons les travaux préparatoires, on comprend que cette disposition a été introduite pour permettre à l'État de provisionner l'argent nécessaire en cas de condamnation et d'assurer une application uniforme de la « loi DALO » sur le territoire, c'est-à-dire que les astreintes soient identiques dans tous les départements. En réalité, l'application de la loi a conduit à réduire le montant de l'astreinte puisque nous avons considéré, peut-être à tort, que ce montant de l'astreinte devait être fixé en fonction du montant moyen de loyer que la personne serait appelée à payer si on lui trouvait un logement. Dès lors, nous avons fixé le montant à 150 euros par mois pour une personne, à 300 euros par mois pour deux personnes. Je n'ai plus les montants exacts en tête, mais nous sommes passés de 100 euros par jour à 150 euros par mois.

Cela a donné lieu à un certain nombre de réflexions. Au final, nous nous sommes demandés quel était l'intérêt de prononcer des astreintes aussi faibles par rapport à l'effectivité du recours. Pour l'État, c'est juste un jeu d'écritures budgétaires. Quel est l'effet incitatif ? Nous

avons donc décidé de saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis pour que la Haute juridiction détermine exactement la façon de fixer le montant de l'astreinte. Nous avons fait cette demande au mois d'octobre et nous espérons avoir une réponse assez rapidement, sachant que ce dispositif pose tout de même la question du droit au recours effectif qui est consacré dans la CEDH. Un recours qui prévoit des astreintes non pas versées aux requérants, mais à un fonds et dont le montant est limité et encadré par le législateur est-il conforme à la CEDH dans le cadre du recours effectif ? Voilà les questions que nous nous posons sur le montant de l'astreinte²³.

Après, la liquidation de l'astreinte pose concrètement d'autres problèmes au Tribunal. Lorsque le jugement n'est pas exécuté, lorsque le Préfet n'a pas rempli ses obligations, le juge se retrouve dans l'obligation de liquider cette astreinte. La loi prévoit de le faire soit d'office soit sur la demande du requérant. Au tribunal administratif de Paris, nous avons estimé que pour rendre la loi la plus effective possible, il fallait que nous liquidions d'office les astreintes et ne pas attendre que le requérant nous le demande. Cela suppose d'organiser cette liquidation puisqu'en l'état actuel des choses, il faudra organiser des audiences, collégiales cette fois-ci. Ce sont vraiment des complexités juridiques. Il faut une audience collégiale pour liquider une astreinte, alors que cette astreinte a été prononcée par un juge unique. Des réflexions ont été engagées avec le Conseil d'État pour modifier le code de justice administrative et pour permettre de prononcer ces astreintes par ordonnance et donc de faire des actions plus automatiques et plus rapides. Cela va avoir un effet boule de neige puisque tant que la personne ne sera pas relogée, il faudra prononcer les astreintes jusqu'au relogement effectif. Il faudra prononcer, une, deux ou trois fois l'astreinte, tant que le préfet n'a pas rempli ses obligations.

Maryse FOUR-QUAGLIA

Nous avons commencé à travailler avec les associations sur ce recours indemnitaire parce qu'un certain nombre de personnes n'ont pas été relogées depuis plus d'une année maintenant. Ce recours indemnitaire sera un recours classique en droit administratif, avec une lettre préalable rappelant les faits et, ensuite, la saisine du Tribunal Administratif. Il va falloir chiffrer les préjudices. C'est là que nous allons nous heurter à de nombreux problèmes. Pour les gens qui sont à l'hôtel et qui paient une partie des frais d'hôtel, nous pourrions chiffrer facilement les préjudices. Pour tous ceux qui ne sont pas à l'hôtel, le problème va se présenter différemment. Certains vivent à cinq ou six dans dix à douze mètres carrés, d'autres vivent dans des logements insalubres. Nous avons tous les cas de figure de misère. Il va falloir chiffrer le préjudice que ces personnes vont avoir subi en l'absence de relogement sur une durée donnée. Il va être difficile pour nous, associations et avocats, mais aussi pour les personnes qui vont nous demander de diligenter ces recours parce que nous allons à nouveau leur demander des dossiers et les ennuyer, alors que nous n'offrirons même pas la possibilité d'avoir un logement. Ils auront fait déjà de nombreuses procédures et je ne sais pas s'ils nous suivront. En tout cas, cette histoire du recours indemnitaire va commencer dans les semaines qui vont venir.

²³ Depuis, voir l'avis du Conseil d'État n°332825 du 2 juillet 2010

Pearl NGUYÊN DUY

Au Tribunal, nous avons déjà été saisis de conclusions à fin d'indemnité, dans le cadre de la « loi DALO », mais nous les avons rejeté comme irrecevables puisque le « recours DALO » a seulement pour objet d'enjoindre à l'État de reloger la personne, éventuellement sous astreinte.

Vous exprimez des doutes sur le fait que les personnes vous suivent dans le recours indemnitaire, mais sa grande différence avec le « recours DALO » tient au fait que l'argent va aller directement au requérant.

Maryse FOUR-QUAGLIA

Je reviens sur le propos que je tenais tout à l'heure. Certains demandeurs ont obtenu, dans leur jugement de non-injonction, un paiement selon l'article L. 761-1 du code de justice administrative des frais irrépétibles. Depuis un an, nous sollicitons le Préfet pour qu'ils soient payés et personne ne nous répond. Un jour, un magistrat du Tribunal Administratif de Paris, excédé, m'a dit que je n'avais qu'à aller dans n'importe quelle perception et me faire payer. Je vais tenter de le faire et je vous tiendrai au courant car c'est mon seul recours.

Je voulais souligner aussi un aspect particulier propre à Paris. Chaque jugement prévoyait que le Préfet devait donner au Tribunal un aspect de ses diligences après un certain laps de temps. Étant donné qu'il n'y a pas beaucoup de diligences, cela va aller très vite, mais au moment des liquidations d'astreintes, un problème va se poser. Je comprends que les magistrats aient demandé à liquider les astreintes sans la présence des parties et des avocats, mais il va se poser tout de même un problème de contradictoire. Certaines familles ont évolué, certaines personnes sont malades, etc. Bref, la situation va avoir changé et il faudra aussi prendre en considération ce que dira le Préfet au Tribunal Administratif quant à ses diligences.

Pearl NGUYÊN DUY

Rassurez-vous il y aura un minimum de contradictoire. Nous ne pouvons pas prendre d'ordonnance sans savoir si la situation a évolué ou non.

Sur le recours indemnitaire, sans préjugé de ce qui va être décidé, nous pouvons faire un parallèle avec l'obligation de scolarisation des enfants. Nous sommes là dans un droit qui a été consacré par le législateur, un droit qui donne accès à un logement et qui crée une obligation de résultat à l'égard de l'État. Si celui-ci ne répond pas à cette obligation, *a priori*, sa responsabilité devrait être engagée pour faute, pour carence face à ses obligations.

Olivier Cerf, représentant des associations d'insertion par le logement à la Commission de médiation du Rhône

Je voudrais revenir notamment sur l'intervention de Monsieur Hanna qui nous a dit que son service n'était pas une agence immobilière et qu'ils faisaient avec ce qu'ils avaient, ainsi que sur les propos du Président Millet qui a rappelé que les gens ne devaient pas s'attendre à avoir le logement de leur rêve. Je pense qu'entre les deux, il y a une mesure. Plus profondément, est-ce que dans une société évoluée comme la nôtre, nous pouvons, comme c'est le cas des décisions prise par la commission de médiation, nous limiter à des questions de typologie et ne pas nous intéresser à un élément dont tous les sociologues connaissent l'importance, qui est l'investissement social qui va permettre l'insertion de la famille ? C'est peut-être dérisoire au regard de la situation parisienne, mais il me semble que cette réalité sociale est incontournable et que notre administration devrait également la prendre en compte dans ce qu'elle estime être les conditions acceptables de refus d'une famille.

Pierre HANNA

Nous sommes soumis à une obligation de gestion et nous la gérons dans le délai maximal qui est de six mois. Comme je vous l'ai déjà dit, à Marseille, nous avons essentiellement des demandes de personnes qui sont mal-logés dans le centre-ville où il y a des transports en commun. Or, les logements sociaux se trouvent notamment dans les quartiers nord de Marseille. Nous leur proposons d'aller de six à sept kilomètres plus loin, dans des zones où il y a peu de transports en commun. Nous avons donc un certain nombre de refus pour ce motif. Vous avez tout à fait raison, mais nous avons une obligation de gestion des listes d'attente.

Pearl NGUYÊN DUY

Le juge essaie de contrôler l'adaptation du logement qui est proposé en tenant compte des temps de transport, du lieu de travail de la personne, du lieu d'habitation de sa famille, etc. Nous ne faisons pas une application stricte, méchante et sévère, nous avons un regard humain.

Véronique Gilet, Alpil

Bonjour. Puisque nous sommes dans le cadre d'un échange d'expérience, je voulais simplement poser une question sur l'existence éventuelle de contentieux sur le respect du principe de maintien dans les structures d'hébergement, mentionné dans l'ancien article 4 de la « loi DALO ». Est-ce que vous avez connaissance de contentieux autour de cette notion à Paris ou dans d'autres régions ?

Maryse FOUR-QUAGLIA

Ce serait plutôt un référé-suspension, c'est-à-dire un basculement du logement vers l'hébergement.

Adeline Firmin, Jurislogement et Alpil

Non. Dans la « loi DALO », même s'il est vrai que nous ne sommes plus dans le même contentieux mais élargissons un peu le débat, cet ancien article 4 (ou Art. L. 345-2-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles) nous dit qu'une personne n'a plus le droit d'être sorti d'un centre d'hébergement d'urgence sans une meilleure solution.

Maryse FOUR-QUAGLIA

Cela a été le premier recours Fofana qui a été diligenté aussi par le DAL. On tenait absolument à ce que cette dame qui était en hébergement, soit sur le trottoir avec ses deux enfants pour dire qu'elle était prioritaire pour un logement.

Adeline Firmin, Jurislogement et Alpil

Ma question concernait plus particulièrement les cas où il n'y a pas de « recours DALO » : je suis dans un hébergement d'urgence et je me fais renvoyer de cette structure alors que depuis 2007 un article de loi dispose que ce n'est plus possible. La question de ma collègue était de savoir si vous aviez connaissance de recours dans ce cadre et de connaître votre avis sur cette question²⁴.

Jean-François MARTIN, Commission de médiation du département de l'Isère

Je voudrais revenir sur une intervention qui a été formulée par Monsieur Millet quant à la faiblesse constatée du nombre de recours auprès des tribunaux. Je parle des recours pour une carence de réponse de l'État Hormis le cas spécifique et emblématique de la région parisienne, nous pouvons trouver une raison au peu de recours constatés, bien que nous soyons peut-être dans une période de montée en régime et que les choses puissent évoluer. Nous trouvons notamment la réponse dans les statistiques qui nous ont été remis dans le dossier de cette journée. Ces statistiques dites officielles ont été publiées au mois de septembre. Il y a notamment une statistique très intéressante sur la situation des relogements dans les différents départements. Hormis le cas de la région parisienne, nous constatons que le nombre de décisions prioritaires et urgentes sans proposition à six mois est somme toute relativement faible. Dans le département des Bouches-du-Rhône, il y a 72 recours au-delà de six mois, sans parler du nombre de départements où il n'y a pas de dossiers en dépassement.

²⁴ Les magistrats dans la salle semblent plutôt en accord avec la possibilité d'un recours mais n'en n'ont pas eu connaissance. Commentaires : depuis des recours ont été réalisés, voir www.jurislogement.org.

Presque deux ans après la mise en place de la loi, nous rencontrons beaucoup de difficultés et la charge de travail qui incombe notamment aux services chargés de faire les propositions est lourde, mais nous arrivons peu ou prou à trouver des réponses adaptées dans ce délai de six mois qui va passer bientôt à trois mois, ce qui va compliquer les choses. Nous y arrivons aussi parce que dans nombre de ces départements, comme dans celui de l'Isère, le contingent préfectoral peut jouer son rôle. Dans notre département, au mois d'avril 2008, quatre mois après l'application de la « loi DALO », le contingent préfectoral n'avait été jusqu'alors que partiellement identifié et représentait 2 000 logements. Le Préfet a pris « le taureau par les cornes », il a pris la décision de les identifier totalement et après l'été, le temps de faire le travail de recensement, le nombre de logements est passé de 2 000 à 20 000 logements. Vous imaginez la révolution que cela a représentée au niveau du département et de l'agglomération. Le fait de redonner ainsi la main à l'État pour proposer une offre de logement a donc permis jusqu'à présent de répondre dans le délai. Je pense que dans la région parisienne qui est un cas très difficile et dans l'ensemble des départements, si le contingent préfectoral est maîtrisé, si le 1 % logement peut être mobilisé et si les collectivités locales embrayent le mouvement et interviennent également sur leur contingent, nous devons pouvoir satisfaire nombre de situations et faire avancer les choses.

Pierre HANNA

J'apporterai un élément de réponse parmi d'autres à la question de savoir pourquoi nous n'avons pas beaucoup de recours contentieux contre le Préfet au delà du délai de 6 mois. J'ai l'impression que cela tient à la complexité de la procédure de demande de logement social. Pour faire une demande de logement social, il faut déposer un dossier chez les différents bailleurs, à la Région, à la Ville, à la Préfecture. J'ai le sentiment que les ménages considèrent que le Droit au logement opposable est une possibilité supplémentaire et qu'ils en oublient le caractère contentieux. Dans l'esprit d'un certain nombre de demandeurs, il s'agit d'une filière supplémentaire de demande de logement qui s'est ajoutée aux autres et ils considèrent qu'il faut faire des demandes partout pour maximiser leurs chances. Et nous n'avons peut-être pas bien saisi, peut-être aussi au niveau des associations, la valeur ajoutée de cette procédure.

Dalila ABBAR, DAL et Jurislogement

J'avais simplement une question au sujet de la liquidation de l'astreinte. J'ai vu, dans le rapport de la Commission des finances du Sénat qui date, je crois, de 2008, que dans certaines régions, il n'y a pas de fonds d'aménagement urbain, comme en Auvergne. Où va l'astreinte quand il n'y a pas de fonds d'aménagement urbain ? Il est dit par ailleurs dans certains fonds d'aménagement urbain que l'astreinte est destinée à la construction de logements sociaux. Le décret d'application de la « loi SRU » modifié après la « loi DALO » ne parle que des recettes fiscales des communes et ne parle pas des condamnations pécuniaires du « recours Dalo ». Je pense qu'il y a une contradiction dans les textes. Quand il n'y a pas de fonds d'aménagement urbain, où va l'argent ?

Pearl NGUYÊN DUY

Maintenant, la disposition législative existe. C'est celle de la loi du 5 mars 2007 qui dit que l'astreinte va au fonds. Lorsqu'il n'y a pas de fonds, je ne peux pas vous répondre. C'est la raison pour laquelle nous avons saisi le Conseil d'État parce que nous ne sommes pas sûrs que l'argent versé au fonds soit destiné à la construction de logements sociaux. C'est notamment pour cette raison que nous avons posé la question.

Dalila ABBAR, DAL et Jurislogement

D'accord. Le décret d'application de la « loi SRU », modifié en 2007, peu de temps après la promulgation de la « loi DALO », ne parle que des recettes fiscales des communes. Il ne parle pas des condamnations pécuniaires du « contentieux DALO ». Et dans les règlements intérieurs de certains fonds d'aménagement urbain, c'est la même chose, alors qu'ils sont récents et datent de 2009. Est-ce que c'est légal ou non ?

Pearl NGUYÊN DUY

A partir du moment où il y a la loi, elle s'impose.

Dalila ABBAR, Jurislogement

Ce qui me gênerait c'est que l'argent destiné à construire du logement social s'évapore.

Membre d'Accueil et Logement, association d'insertion par le logement Lyonnaise

Je travaille dans une association d'insertion par le logement à Lyon, Accueil et Logement. J'ai deux questions, suite à l'intervention de Pierre Hanna. Pourquoi n'a-t-on pas plus de PLAI en France ? Apparemment, c'est un problème global. Cela permettrait à des familles en grande difficulté sociale d'avoir un logement. Par ailleurs, pourquoi ne construit-on pas plus de T5 et T6 pour permettre aux familles et aux enfants d'être logés ? Vous avez dit que les bailleurs étaient soumis à des normes. Est-ce qu'ils sont soumis aussi à des normes quant au nombre de T5 et de T6 à construire ?

Pierre HANNA

Il est très difficile de répondre à cette question. D'abord en raison de la multiplicité d'acteurs en cause. Dans les Bouches-du-Rhône, des EPCI ont la délégation des aides à la pierre et ont des objectifs fixés par le Préfet. Je discute fréquemment des besoins avec mes collègues de la DDE. L'année prochaine, nous avons prévu de mettre en place des comités de programmation territoriaux pour faire le point par territoire d'EPCI, puisque ce sont eux qui ont les aides à la pierre, et des besoins très différents (l'EPCI d'Istres n'a pas les mêmes besoins par exemple, que celui d'Aix-en-Provence ou celui de Marseille). Vous avez posé une excellente question, mais je n'ai pas beaucoup d'éléments de réponse.

De la salle

Fondamentalement, le problème est que l'obligation pèse sur l'État, mais ce sont les collectivités locales qui ont la main sur la construction de logements sociaux.

Christian Bel Latour, Régie nouvelle et Habitat et humanisme Rhône

Je bous un peu à ce sujet. Je travaille dans un organisme social à Lyon et j'essaie de produire du logement PLAI. Le principal financeur du logement PLAI était jusqu'à présent l'État. A quoi sert ce fonds d'aménagement urbain ? Pour le moment, je n'ai vu aucune ligne de financement pour la production de PLAI familiaux. A Lyon par exemple, l'ensemble des financeurs considèrent que pour produire un logement PLAI, il faut que le prix de revient soit inférieur à 2 300 euros du mètre carré. Or, le prix le moins cher du marché aujourd'hui est de 2 500 euros le mètre carré. Vous voyez bien la contradiction qui peut exister. Je ne peux que vous inciter à abonder ces fonds d'aménagement urbains et à contrôler leur utilisation. Vous disiez que l'astreinte est de 150 euros par mois à Paris. Je ne sais pas qui se loge pour 150 euros par mois à Paris, même célibataire. J'ai entendu dire qu'il fallait au moins 650 euros par mois pour trouver un studio ou un petit logement.

Pearl NGUYÊN DUY

Je vous ai montré toute la difficulté d'interpréter la loi, les termes qui ont été fixés par le législateur. Pour arriver à 150 euros par mois, nous avons multiplié le nombre de mètres carrés qu'une personne seule pourrait obtenir, en se fondant sur la surface moyenne des logements à Paris, par le mètre carré loué pour un logement adapté à cette personne. Ce n'est absolument pas convaincant.

Maryse FOUR-QUAGLIA

De plus, la « loi Molle » a minoré les plafonds du logement social de 10 %. Il faut donc déduire en plus 10 %.

Hélène SAINTE-MARIE, DGALN

Je voudrais faire quelques remarques. D'abord, je peux vous assurer qu'il existe des fonds d'aménagement urbain partout. Deuxièmement, je ne vois pas comment cet argent disparaîtrait dans la nature. Il est prévu de manière tout à fait officielle, - (loi de finances)- En revanche, l'argent n'est pas encore arrivé parce qu'en général les juges ne liquident pas encore les astreintes. Il est relativement clair depuis le début que le juge peut liquider d'office. Il est vrai que nous avons besoin d'un aménagement de procédure et nous allons l'avoir. Cette liquidation d'office n'a évidemment pas pour conséquence qu'on fera l'économie du contradictoire. C'est un nouveau challenge pour l'État parce que dans le cadre de ce contradictoire même les Préfets ont un peu lâché prise. Ils auraient vraiment intérêt à venir plaider leur cause parce qu'un nombre important de personnes sont relogées dans le

délai d'une manière ou d'une autre et ne le font pas savoir ou ont disparu dans la nature, sont allées ailleurs, etc. On peut payer pour le passé, mais il est tout de même important que l'astreinte ne continue pas à courir si les personnes se sont relogées par leurs propres moyens ou si le Préfet les a relogées. Bref, il faut qu'ils viennent le dire devant le juge. C'est important. C'est une nouvelle opération que nous n'avons pas anticipée, mais qui, me semble-t-il, sera importante.

Pour notre part, nous avons prévenu les services déconcentrés qu'il existait des crédits, mais nous ne voyons pas venir de demandes, sauf concernant les frais irrépétibles. Dans la plupart des départements, nous demandons aux Préfets qu'ils les payent. Je suis étonnée d'apprendre encore une fois, qu'à certains endroits, ils ne payent pas. Je peux vous assurer que les crédits existent et que nous sommes prêts à payer.

Je voulais apporter une deuxième précision. Le métier du juge n'est pas si léger que cela dans ce contentieux puisqu'il vérifie si un logement a été proposé et, si oui, si ce logement est inadapté. En la matière, il y a une vraie question. L'étendue des pouvoirs du juge va certainement continuer à faire débat parce que certains juges ont un degré d'exigence qui va bien au-delà de l'adaptation telle que nous nous la voyons pour une procédure exorbitante du droit commun où, comme le disait Monsieur Hanna, on fait avec ce que l'on a. Je pense que le débat est loin d'être clos. Le juge vérifie également si la personne est toujours dans l'urgence. Il ne s'agit pas de remettre en cause la décision de la commission, mais d'actualiser la situation et donc de vérifier que la personne est toujours dans l'urgence.

Je précise aussi que beaucoup de Préfets font des mémoires. Dans ces mémoires, le Préfet argue de l'illégalité de la décision de la commission. Le Conseil d'État a rendu un avis extrêmement précis dans lequel il indique que le Préfet ne peut pas argumenter sur la base de l'illégalité de la décision de la commission. Il lui appartenait, dans les délais de droit commun, d'en demander l'annulation s'il la trouvait illégale, et ensuite il est trop tard. Enfin, il y a eu une petite ambiguïté tout à l'heure, à propos des recours des associations, il faut savoir que dans le cadre de la « loi DALO », les associations assistent, mais ne représentent pas le requérant.

Maryse FOUR-QUAGLIA

Les associations qui ont obtenu l'agrément.

Hélène SAINTE-MARIE, DGALN

Les associations qui ont obtenu l'agrément ne sont pas autorisées à faire les recours au nom des personnes ni à les représenter, mais seulement à les assister. Elles peuvent demander à être auditionnées si le requérant le demande au tribunal.

Maryse FOUR-QUAGLIA

Quand le législateur prévoit des astreintes dans une loi, il faut qu'il s'imagine tout de même

que qui dit astreinte dit liquidation et, un jour, un autre contentieux. Je crois qu'il était prévu dans la loi qu'il y ait un autre contentieux à propos des astreintes telles qu'elles étaient déterminées dans la « loi DALO » et dans « la loi Molle ». On ne peut pas dire que l'on multiplie les contentieux. C'est la loi. La loi a prévu une astreinte, elle sera liquidée et cela fera l'objet d'un autre contentieux.

Adeline Firmin, Jurislogement et Alpil

Je voudrais rebondir sur la notion d'urgence qui s'adresse autant à la commission de médiation qu'au juge. Lorsqu'une personne est relogée, par exemple, par ses propres moyens dans un logement privé très cher, ce qui induit un risque d'expulsion, au moment du recours amiable, la commission de médiation risque-t-elle de rejeter la saisine ? Et au moment du recours contentieux, s'il n'y a eu aucune proposition adaptée de la part de la Préfecture, mais que la personne s'est relogée par ses propres moyens, est-ce que la notion d'urgence n'est plus et induit dès lors un risque de rejet de la part du juge ?

Pearl NGUYÊN DUY

J'aurais tendance à dire que le dossier sera rejeté par le juge si la personne a réussi à se reloger. C'est bien un objectif. Malheureusement, le logement est peut-être trop cher pour la personne, mais ce critère n'est pas pris en compte au sein de la commission de médiation et n'est pas pris en compte non plus par le juge.

De la salle

En Ile-de-France, nous avons souvent des personnes qui demandent un logement depuis dix à douze ans et n'ont jamais été satisfaits. Ce sont aussi souvent des gens qui sont dans des hôtels qui coûtent horriblement chers. On les aide. C'est habituellement le centre de l'action sociale qui aide au paiement. Je suis absolument horrifiée du prix que cela coûte au vu des conditions dans lesquelles ces personnes vivent. Elles vivent dans des chambres qui sont souvent indignes. Il serait tellement plus simple et moins cher de les aider à louer un logement que je n'arrive pas à comprendre comment nous pouvons pérenniser ces situations. Ce sont des logements indignes et/ou des cas de surpeuplement. A l'association Droit Au Logement, pour faciliter le relogement, j'ai toujours donné au Tribunal la composition de la famille et ses ressources, de manière à ce qu'enfin la Préfecture propose un logement. En Ile-de-France, la situation est absolument incompréhensible avec une loi qui a été créée et que l'on appelle le droit au logement opposable.

Pearl NGUYÊN DUY

C'est malheureusement sur ce constat négatif que nous allons clore le débat.

L'implication des travailleurs sociaux dans le droit au logement opposable

Table ronde :

André GACHET, FAPIL

Manon GUILLAUME, Conseillère en économie sociale et familiale, association Revivre

Cette table-ronde a été animée par **Nicolas BERUT, Conseiller technique au Conseil général de la Loire et Jurislogement**

Nicolas BERUT

Bonjour à tous. Je vais introduire cette table-ronde qui a une thématique particulière pour des juristes et qui est celle de l'implication des travailleurs sociaux. Je dois d'abord excuser le Vice-président du Tribunal de Grande Instance de Saint-Étienne, Monsieur Lacroix, qui devait intervenir et qui a été malheureusement retenu. C'est un peu dommage car, dans le cadre du débat qui va suivre, son intervention aurait été l'occasion de travailler aussi sur la question du judiciaire et les pratiques de l'institution qui peuvent être intéressantes lorsque l'on invoque le travail social.

J'avais préparé un texte introductif, mais je vais reprendre également les propos et les débats de ce matin. Je rappelle les propos de Monsieur Lacharme qui parlant de la « loi Molle » expliquait qu'elle avait mis les points sur les « i » aux travailleurs sociaux. Je rappelle aussi que la commission de médiation du Rhône souhaite une systématisation des enquêtes sociales et pense qu'il serait peut-être intéressant de passer d'un accompagnement simple à un accompagnement social lourd. D'autres encore sont intervenus pour rappeler la nécessité du travail social. Dans l'application d'un droit, le travailleur social et la pratique sociale sont intimement liés. Je donnerai simplement la définition du travail social qu'a publiée l'ONU dans les années cinquante. Je parlerai ensuite rapidement du Droit au logement opposable et je présenterai nos deux intervenants qui vont apporter un regard de terrain par rapport à une dimension juridique qui a été le fil conducteur au cours de la matinée et de ce début d'après-midi. Je trouve que leurs interventions sont assez complémentaires et une bonne manière de conclure cette journée organisée par le réseau Jurislogement.

Il est intéressant de rappeler la définition du travail social de l'ONU : « *Le travail social a pour vocation première d'aider à ce qu'une personne, une famille, un groupe de personnes ait accès aux droits que la société lui confère et crée ou recrée des liens sociaux* ». On voit que l'une des premières fonctions et la finalité du travail social est bien de permettre l'accès aux droits d'une société. En ce sens, le Droit au logement opposable s'est adressé aux travailleurs sociaux. J'en veux pour preuve qu'a été introduit dans la formation professionnelle des travailleurs sociaux le principe du droit au logement. Par ailleurs, je rappelle brièvement que la récente « loi Molle » et les questions de l'inter-médiation locative ont été une manière de voir le travail social comme un intermédiaire quasi obligé du recours au droit au logement. Cet intermédiaire quasi obligé questionne beaucoup le travail

social. Je pense que nous aurons à en débattre à la suite des deux interventions.

Je vais vous présenter les intervenants. Manon Guillaume est conseillère en économie sociale et familiale, diplômée d'État, à l'association Revivre à Bordeaux. Elle va partir de son expérience de terrain et de l'accompagnement d'une famille pour essayer de voir, de son point de vue de travailleur social, ce qu'est le droit au logement opposable. Ensuite, je donnerai la parole à André Gachet qui est travailleur social, éducateur de formation, salarié de l'Alpil, association Lyonnaise d'insertion par le logement mais également représentant de la FEANTSA²⁵. Il prendra un peu de distance par rapport au travail social pour réfléchir sur l'application du Droit au logement opposable.

Manon GUILLAUME

Je suis conseillère en économie sociale et familiale et je travaille au sein de l'association Revivre à Bordeaux, une structure qui accueille des familles en hébergement temporaire dit « ALT²⁶ ».

L'une de nos familles appartenant à la communauté gitane vit chez nous depuis bientôt deux ans. La durée moyenne d'hébergement dit « ALT » est d'environ six mois. La famille, composée des deux parents et de cinq enfants de six mois à quatorze ans, vit dans un appartement de 45 mètres carrés. Nous avons repositionné la famille sur de nombreux dispositifs de relogement, sans succès. Considérant ses difficultés, nous avons envisagé une sortie par le biais du dispositif de sous-location. A cet effet, nous travaillons en partenariat avec le CDAFAL sur Bordeaux (Conseil départemental des associations familiales laïques). Après l'intervention dans notre association d'Aude Boyer, juriste à Emmaüs et agent social, sur la « loi DALO », nous avons proposé à la famille, ainsi qu'au CDAFAL, de monter un dossier de recours amiable tous ensemble, avec une évaluation sociale. Nous savions parfaitement que celle-ci n'était pas demandée, mais nous voulions la faire pour appuyer ce dossier.

Le dossier a été accepté, la situation a été reconnue urgente et prioritaire et la commission a reconnu également la pertinence d'une sous-location pour cette famille, sous-location qui serait gérée par le CDAFAL. Passé le délai fixé de six semaines, aucune proposition de logement temporaire n'ayant été faite, nous avons proposé à cette famille de faire un recours contentieux. C'était à la mi-juin 2009. Celui-ci a aussi été monté de façon collégiale, grâce à l'aide juridique d'Emmaüs. Il a été très vite traité. Le juge du tribunal administratif, après avoir entendu la famille et moi-même, le 15 juillet 2009, a fait injonction au Préfet de la Gironde de trouver un logement temporaire pour cette famille dans les conditions qui ont été demandées. Au terme du délai qui était de deux mois accordé pour faire une proposition, l'État a été dans l'obligation de payer une astreinte de 100 euros par jour de retard. Aujourd'hui, aucune proposition de logement temporaire n'a encore été faite.

25 Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans abri (www.feantsa.org)

26 Allocation Logement Temporaire

A travers cet exemple, il me semble important de soulever différents points autour de la « loi DALO » et du travail social. Pour commencer, pourquoi parler de l'implication des travailleurs sociaux ? Le travailleur social a un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cette loi puisque nous savons qu'une grande partie des personnes pouvant bénéficier d'un « DALO » n'osera pas seule déposer un dossier. En effet, la forme écrite, rédigée, la nécessité de rassembler toutes les pièces justificatives et l'absence de formulaire pour le recours contentieux sont autant de freins pour un public précaire, fragilisé, parfois illettré et peu habitué à faire valoir ses droits. Accompagner une personne ou une famille dans un recours devant la commission de médiation reste souvent indispensable pour que le recours aboutisse au moins dans sa matérialité (dossier complet, lisible, etc.). C'est pour cela que les travailleurs sociaux doivent être regardés comme les médiateurs principaux de cette population défavorisée. Pourtant, à l'heure actuelle, peu de travailleurs sociaux ont intégré cette loi. Quelles en sont les raisons ?

Les travailleurs sociaux se heurtent à différentes difficultés par rapport à la mise en œuvre de cette loi. Ils rencontrent tout d'abord des difficultés liées à l'enseignement et à la pratique du travailleur social. Leur formation est insuffisante. En règle générale, la formation en droit des travailleurs sociaux et notamment des éducateurs spécialisés est très restreinte, tout comme celle des conseillères en économie sociale et familiale. Cependant, conscient de ce manque, à partir de cette année, la réforme de l'enseignement à l'IRTS de Bordeaux, concernant le diplôme des éducateurs, ajoute au programme de formation un nombre important d'heures concernant les matières juridiques.

Ensuite, les travailleurs sociaux ont tendance à mettre une distance entre le droit et leur pratique professionnelle. Ceci est lié à plusieurs choses, d'une part à la formation insuffisamment axée sur le droit qui fait qu'ils se sentent incompetents en la matière, d'autre part à un désintérêt pur et simple et enfin à une pratique courante de contourner la loi, notamment dans le secteur associatif. En outre, les travailleurs sociaux pensent souvent le droit autour des notions négatives car privatives de libertés (milieu carcéral pour les éducateurs, tutelle et curatelle pour les assistantes sociales, mesures d'accompagnement imposées pour les CESF) alors qu'il faut penser le droit comme l'outil qui protège et non pas uniquement celui qui sanctionne.

Enfin, nous assistons à une autocensure qui réduit en amont l'accompagnement vers un « recours DALO ». Les travailleurs sociaux ont en général dans leur discours une vision assez restrictive des personnes qui peuvent intégrer un logement et souvent concluent à l'impossibilité d'accéder à un logement. Ils ne pensent pas que cette loi peut être saisie par chaque citoyen dès qu'il rentre dans les critères définis et que le manque d'autonomie n'a jamais été un frein à la loi, mais nécessite simplement de mettre en parallèle un accompagnement social, comme dans le cas de sous-location, et que c'est aux pouvoirs publics de se donner les moyens de pouvoir faire appliquer cette loi. Le 20 octobre dernier, j'entendais dans une réunion, un membre de la commission de médiation de Gironde dire qu'il fallait bien le délai de six mois pour évaluer les capacités d'une personne à gérer un logement.

Je vais aborder maintenant les difficultés qui sont liées à la méconnaissance de la « loi DALO ». L'information sur cette loi auprès des travailleurs sociaux est très faible. Leur

implication dans le Droit au logement opposable nécessite pourtant une solide information qui est loin d'être réalisée. Aujourd'hui, pour le travailleur social accompagnant un ménage vers le logement, les deux solutions possibles sont principalement le contingent prioritaire ou préfectoral et la « loi DALO ».

En Gironde, la DDASS qui intervient auprès des MDSI (Maisons départementales de la solidarité et de l'Insertion), les services sociaux du Conseil général, présente le « recours DALO » comme le dernier recours envisageable pour se loger lorsque toutes les autres solutions ont été éprouvées. Or, les autres solutions proposées sont des dispositifs qui n'obligent pas l'État et pour lesquels le demandeur n'a aucun droit reconnu. Notamment, le contingent prioritaire ne peut être saisi que par un travailleur social avec toutes les conséquences que cela implique : disponibilité du travailleur social et surtout évaluation sociale du ménage, donc opinion parfois subjective sur la situation qu'il souhaitera ou non présenter. Enfin, ce dispositif n'implique aucun délai dans l'obtention du logement ni pour l'État ni pour le bailleur. Pourtant, la commission de médiation de la Gironde bascule souvent les « dossiers DALO » vers ce dispositif.

Par ailleurs, l'information faite par les associations militantes reste insuffisante. L'ouverture de la « cellule DALO » à Emmaüs 33 a suscité des demandes de plusieurs associations qui souhaitent mieux comprendre cette loi et pouvoir accompagner des personnes dans leurs démarches, mais il s'agit d'une juriste et d'une formatrice. A ce jour, aucun travailleur social ne dispense de formation.

Il y a en outre la conjoncture, le manque de logements ou de structures adaptés. Les réunions autour de la « loi DALO » se concluent souvent de la même manière. Je cite : « A quoi bon perdre du temps à faire des dossiers si au bout du compte, il n'y a pas de logement ». Cette absence de moyens fait souvent renoncer à accompagner les personnes dans un recours « qui ne sert à rien ».

Enfin, parfois, le Droit au logement opposable discrédite le travailleur social. Généralement, lorsqu'une famille ou une personne est à la rue ou en squat et qu'elle se présente pour être accompagnée dans un « recours DALO », le travailleur social peut lui proposer un hébergement d'urgence, si cela est possible. De même, lorsqu'une jeune fille se retrouve enceinte et à la rue à la suite à la fermeture de son lieu de vie, elle vient voir un travailleur social pour qu'il l'aide à engager un recours, il lui conseille de retourner chez ses parents car il n'a aucune autre solution d'hébergement immédiate alors que cette solution de l'hébergement familial n'est absolument pas adaptée. Il peut y avoir des tensions dans la famille, telle que l'alcool, etc. En fait, à partir du moment où la personne est hébergée, elle n'est plus prioritaire et la commission refuse son recours en attendant que les six mois d'hébergement soient écoulés. Certaines personnes ont vu leur recours rejeté et par la même se sont senties trahies par le travailleur social. Par ailleurs, nous assistons aujourd'hui de plus en plus souvent, en particulier en Gironde, à une requalification des recours en vue d'un logement pour un recours en vue d'un hébergement, ce qui remet aussi en question le diagnostic du travailleur social dans son accompagnement de la personne.

Pour conclure, je dirais que ce recours devant le tribunal administratif a pu se faire, malgré les difficultés évoquées, grâce à une sensibilisation des travailleurs sociaux sur la « loi

DALO » et grâce à une réflexion collégiale entre Revivre, la « cellule DALO » d'Emmaüs 33 et Jurislogement.

André GACHET

Je parle aujourd'hui de l'implication des travailleurs sociaux dans la mise en œuvre du droit au logement opposable d'abord parce que je travaille au sein de l'ALPIL, une association qui depuis trente ans chemine aux côtés des personnes et a conservé une certaine proximité avec les lieux de décision. Notre objectif est de favoriser l'accès aux circuits longs du logement, ce qui est toujours d'actualité. Au cours de ces trente années, nous avons vu évoluer les métiers, ainsi que le cadre législatif et réglementaire.

Je voudrais vous proposer quelques pistes de réflexion et j'ai choisi trois points importants : la notion d'obligation de résultat, l'accompagnement de la demande et l'application de la loi dans un contexte de pénurie.

On voit bien que la démarche de recherche de logement est chamboulée puisque l'État a une obligation de résultat. Le texte parle de la garantie de l'État. Qu'est-ce que l'État ? Il est important de reposer de telles questions. L'État n'est pas seulement la Préfecture ou les services déconcentrés. L'État, ce sont aussi les collectivités et les autres acteurs du logement. Je vous renvoie à l'article L. 115-2 du code de l'action sociale et de la famille. Dans la lutte contre les exclusions et l'accès aux droits, notamment celui du logement, il y a une cascade d'acteurs. Nous y sommes confrontés en tant que citoyens, mais aussi en tant que professionnels.

Dans cette démarche, il y a un engagement direct du demandeur. C'est une lapalissade qu'il faut expliquer. L'engagement direct du demandeur, c'est la reconnaissance et le soutien de sa qualité d'acteur. Au-delà des mots, c'est bien de cela dont il s'agit. D'ailleurs à ce propos, la dernière conférence de la FEANTSA portait sur la participation des personnes et le titre était : « faut-il partager le pouvoir ? ». C'est ça la participation des personnes, c'est partager le pouvoir. La démarche ne peut plus se limiter au simple remplissage de dossiers. C'est une véritable démarche nouvelle qui est engagée pour préciser la nature et la qualité de la demande. Nous sommes dans une démarche plus complexe qui intègre des données aussi diverses que les contraintes administratives, le marché locatif local, l'exploration des différentes pistes possibles, l'analyse économique, ainsi que les désirs et les possibilités des personnes. Aujourd'hui, cette obligation de résultat amène à intégrer tous ces éléments.

Dès lors, l'accompagnement de la demande est bien entendu conditionné par cette première entrée. On voit bien qu'il y a une dimension de conseil technique. Il est nécessaire de préciser l'environnement dans lequel la demande est posée et sera instruite. L'objectif de l'accompagnement n'est pas d'aboutir à un recours, mais d'aller vers un logement. C'est l'échec de la démarche qui conduit au recours. Notre travail se situe donc bien en amont. Nous ne sommes pas ceux qui accompagnent les recours, nous sommes d'abord ceux qui aux côtés des personnes avançons dans la recherche d'un logement, dans un fonctionnement qui a été modifié par l'existence d'une loi. La réussite de la première démarche est donc l'objectif.

Je pense que le travailleur social est le lien entre la demande et les lieux où s'élaborent les réponses. C'est important car il ne faut pas imaginer de déduction un peu pernicieuse, à savoir que le travailleur serait le rempart vis-à-vis des institutions. Sa compétence n'est plus seulement dans la relation avec les personnes dans l'accès aux droits, mais aussi dans sa participation à la connaissance du rapport entre la demande et l'offre.

Comme il a déjà été dit, la loi sur le droit au logement opposable doit aussi être l'occasion de révéler les distorsions entre la réalité du marché locatif notamment et la situation de ceux qui recherchent un logement. La responsabilité du droit d'accéder au logement n'est pas toujours due à l'incapacité des personnes, mais aussi, parce qu'en face, il n'y a pas la réponse qui est nécessaire. Il existe des lieux pour ce travail de réalisation et de construction collective. La place des travailleurs sociaux est aussi dans ces lieux qui sont divers et variés. Pour ceux qui connaissent l'agglomération lyonnaise, il y a une foule de commissions locales, il y a un plan départemental d'action pour le logement des défavorisés dont nous espérons qu'il va renaître et qu'il faut alimenter.

Enfin, l'application de la loi dans un contexte de pénurie est évidemment notre gros problème. Il a été soulevé à plusieurs reprises. Le texte est bouleversant car il est maximaliste. Il instaure un droit effectif au logement dans un contexte qui ne permet pas aujourd'hui de répondre à toutes les demandes. Nous devons aussi avancer avec cela. Notre travail est de trouver tous les moyens pour faire en sorte que la pénurie, le manque, soit qualifié. Localement, qu'est-ce qui fait défaut ? Que doit-on travailler et construire ? En la matière, nous avons également un rôle à jouer et le travailleur social a une véritable valeur dans ses capacités à éclairer des enjeux qui sont des enjeux d'application de la loi.

Il y a bien sûr des situations plus difficiles et nous l'avons évoqué plusieurs fois au cours de cette journée. Nous sommes convoqués souvent à faire tourner la machine dans un sens qui n'est pas le bon. Concernant le principe de continuité, l'ancien article 4 de la « loi DALO » dit ceci : toute personne qui est prise en charge dans un hébergement d'urgence doit pouvoir y rester jusqu'à ce qu'une solution adaptée et pérenne lui soit proposée. Ce principe de continuité ne doit pas souffrir de dérogation, tout comme celui de l'inconditionnalité de l'accueil, c'est la loi. Nous avons bien sûr un rôle collectif à jouer pour faire appliquer les textes, cela ne se fera pas tout seul. Une pétition a été lancée par les travailleurs sociaux ici, dans cette ville, et elle a déjà recueilli 2 400 signatures pour rappeler que notre rôle n'est pas de dire aux gens qu'ils vont être hébergés pendant trois jours pour ensuite retourner dans la rue parce que d'autres personnes attendent. Notre rôle est de dire que ça va pas, il manque des places, il n'y a pas les places là où il faut. Les instances professionnelles ont des choses à dire. Il y a un dialogue qui est indispensable et nécessaire. Et pour le reste, nous travaillons avec notre conscience. Notre conscience, c'est aussi notre liberté, notre liberté de décider et par moments, il faut la faire jouer.

Nicolas BERUT

Y a-t-il des questions ou des réactions aux deux interventions ?

Hélène SAINTE-MARIE, DGALN

Ma question s'adresse à Madame Guillaume. J'ai été très intéressée par son exposé et j'ai été interpellée par la question de l'articulation avec les dispositifs de droit commun. Le « recours DALO » en dernier recours, c'est me semble-t-il assez logique, notamment pour des raisons éthiques. Il n'est pas normal que beaucoup de gens en viennent au « DALO », alors qu'il existe depuis 1990 des dispositifs de coordination et des tas d'actions pour aider les personnes en difficulté à se loger. Dans certains cas, le Droit au logement opposable peut stimuler ces dispositifs et les pousser à reprendre de l'énergie et à fonctionner.

S'agissant du travail social, je ne suis pas sûre d'avoir totalement compris lorsque vous avez fait cette comparaison. Pour passer, par exemple, devant une commission d'examen des cas un peu difficiles dans le cadre du plan départemental, il y a tout un travail préparatoire d'évaluation, les travailleurs sociaux saisissent les différentes instances. Personnellement, j'aurais plutôt tendance à trouver que c'est une bonne chose. Mais, vous disiez ensuite que dans ce cadre, il peut être décidé que la personne est prioritaire, elle pourra émarger au contingent préfectoral, mais sans délai ni d'obligation de logement. A priori, pour le Droit au logement opposable, il faudrait aussi un travail d'évaluation si nous voulons vraiment reloger dans de bonnes conditions. Non seulement pour que la commission se prononce bien, mais aussi pour bien loger les gens, il va falloir mettre en place un diagnostic social. Je voulais simplement savoir si pour un travail social donné, vous trouviez que la « procédure DALO » était plus efficace parce que contraignante pour le Préfet et pour les bailleurs ou si vous évoquiez une autre raison. Je n'ai pas bien compris la conclusion de la comparaison.

Manon GUILLAUME

Concernant votre première remarque, pour ma part, il me semble qu'il y a une différence entre un dispositif et un droit, d'autant que le dispositif du contingent est très cadré et très calibré et qu'il s'adresse à un public particulier, à un public autonome. Il y a un certain nombre d'éléments qui cadrent ce dispositif. Pour moi, c'est différent de la « loi DALO ». Ensuite, en nous disant d'utiliser ce dispositif avant d'engager un « recours DALO », j'ai l'impression que l'on veut gagner du temps.

Concernant votre deuxième remarque, je n'ai pas bien compris. Vous demandiez si un accompagnement social était plus efficace dans le cadre du Droit au logement opposable ?

Hélène SAINTE-MARIE, DGALN

Non, vous avez répondu à ma question. Je disais simplement que pour un certain nombre de personnes, qu'elles soient passées ou non par la commission de médiation, il faudra bien un diagnostic social ou un accompagnement social afin de les stabiliser dans l'accès au logement.

Je voulais préciser que les dispositifs du contingent préfectoral et du plan départemental sont destinés à rendre effectif le droit au logement qui n'a pas attendu le Droit au logement

opposable pour exister dans ce pays. La « loi de 2007 » a ajouté le « O ». (Opposable)

Manon GUILLAUME

Certes, mais le Droit au logement opposable contraint l'État. En plus, pour ce qui nous concerne, nous avons beaucoup moins de propositions de logement via le contingent de réservation. C'est plus long, alors qu'auparavant, c'était très efficace.

Alain ROUAST

Je vais poser une question brève. Dans les derniers articles de la « loi DALO », il était prévu que des formations relatives au logement soient faites aux travailleurs sociaux.

Nicolas BERUT

Il appartient à chaque département et aux écoles de mettre en œuvre ces programmes de formation. On voit apparaître, dans un certain nombre d'instituts de formation, des modules autour du droit au logement opposable. Par ailleurs, dans le cadre de la formation continue, un certain nombre de modules peuvent être proposés. Ils ne sont pas forcément systématisés, mais ils sont en cours de construction. Dans la Loire, par exemple, dans le programme de formation des travailleurs sociaux du service social départemental, sont proposés des modules de formation sur la question du Droit au logement opposable et ils sont en train d'être réfléchis dans le cadre du plan départemental.

Hélène SAINTE-MARIE, DGALN

Pour compléter, je rappelle que la « loi DALO » prévoit l'intégration du thème du Droit au logement opposable dans la formation initiale. En la matière, je sais que l'administration centrale qui travaille avec les organisations professionnelles concernées s'en est occupée, mais il faut un certain temps pour rentrer dans les faits. Quant à organiser des formations spécifiques, nous l'avons proposé en application du premier « rapport Bouchet²⁷ » que j'ai eu l'honneur de co-rédiger. Nous avons proposé notamment une action partenariale entre le CNFPT et l'ANIL parce qu'un certain nombre d'ADIL dispensent des formations sur le terrain ou en tout cas de l'information. Pour l'instant, je n'ai pas pu transformer l'essai, comme on dit au rugby, parce que je n'ai pas eu le feu vert du centre national qui attend une demande de la part de ses commanditaires que sont les associations d'élus.

Yves Aubry, Une Famille un Toit 44

On passe un peu vite sur le social et le juridique. L'une des questions est-elle celle de la formation ou de la posture ? J'aurais bien aimé revenir sur les fondamentaux. La posture

27

d'un travailleur social est-elle vraiment d'être dans l'application du droit ? Je provoque volontairement. S'il s'agissait de prendre la posture d'un droit par rapport à un devoir, ce serait très simple, mais ce n'est pas le cas. Il s'agit de prendre position sur le droit d'une personne contre d'autres droits. Le travailleur social est-il prêt à cela ?

Deuxièmement, se pose une question relative à la posture des travailleurs sociaux à l'intérieur même des institutions dans lesquelles ils travaillent. Est-elle comparable en fonction des institutions dans lesquelles intervient le travailleur social ? Je ne pense pas que les associations s'exonèrent du droit. Je pense qu'elles sont dans une autre recherche du droit. Le droit est évolutif et il est d'abord et avant tout le résultat d'un rapport de force. Dans ce qu'il fait auprès du public, le travailleur social participe-t-il ou non au rapport de force ?

Jean-Michel DAVID, Représentant de la Fapil au Conseil supérieur du travail social

La Fapil a intégrée le Conseil supérieur du travail social dans sa sixième mandature, ce qui correspond très exactement au moment où est sortie la « loi DALO », soit au moment où il a été dit dans le texte qu'il fallait parler du droit au logement dans la formation initiale des travailleurs sociaux. Est-ce une coïncidence ou pas ? Il n'empêche que dans cette instance, il est très difficile de rappeler à chaque fois ce que contient le texte de loi. Ainsi, comme le dit Nicolas Bérut, chaque structure de formation des travailleurs sociaux décide ou non d'intégrer le droit au logement dans sa formation. Toutefois, hier même, a été présenté le compte-rendu des travaux de la sixième mandature de ce Conseil supérieur du travail social et dans ces travaux, il y a un texte intéressant qui est disponible, qui s'appelle « Le travail social aujourd'hui et demain » et qui, me semble-t-il, fait bouger des éléments de la formation des travailleurs sociaux. Il s'agit bien de revenir en partie sur la définition du travail social par l'ONU. Dans ce texte, il est très clairement dit que le travail social est un travail vertical et horizontal. Il est vertical dans la mesure où nous sommes dans une fonction réparatrice de la personne ; je cite ce qui a été dit hier. Il est horizontal parce que le travail social est aussi l'accès au bien-être dans la société. Avec cet aspect horizontal et l'accès au bien-être dans la société, on ouvre la porte, au sein des formations, à une prise en compte de la société et donc à une prise en compte plus aisée des droits fondamentaux dont le droit au logement.

Nicolas BERUT

Je voulais tout de même rappeler que le droit au logement est un droit parmi plusieurs. D'où la difficulté du travail social qui reste la maîtrise de l'ensemble des dispositifs permettant d'accéder à tous ces droits. Quand j'interviens dans les écoles de travailleur social, c'est toujours avec le code des droits contre l'exclusion. Code édité par les éditions Dalloz et qui n'est malheureusement pas actualisé. Je trouve que ce code a été une initiative très intéressante qui a rassemblé l'ensemble des droits dans un même document. L'une des difficultés du travail social aujourd'hui est cette maîtrise des droits. Le travailleur social n'est pas un avocat et il ne peut pas se spécialiser dans l'ensemble des droits.

Par ailleurs, je suis inquiet car j'ai l'impression que l'on est en train de transformer le droit au logement opposable en dispositif. On est en train de demander aux travailleurs sociaux de faire systématiquement un diagnostic social de la situation. Est-ce qu'une personne qui engage un « recours DALO » doit forcément passer par un travailleur social ? Je n'en suis pas certain. Lorsqu'un droit a une portée universelle et inconditionnelle, le recours à un travailleur social ne paraît pas être un passage obligé. Je suis assez inquiet de voir ce droit se transformer en dispositif. Nous essayons d'être vigilants en la matière.

Enfin, comme dans le champ de l'emploi, on est en train de définir une capacité à habiter pour le logement. Aujourd'hui, il faut faire preuve de « logeabilité » comme il y avait auparavant la capacité à être employable ou pas.

Je suis un partisan du droit au logement opposable et je pense qu'il y a vraiment matière à avancer. Il a permis aux personnes de devenir acteur, jusqu'à présent elles ne l'étaient pas. Le travail social peut être aidant, mais il ne doit pas être le seul recours nécessaire.

André GACHET

Pour compléter, je crois que le pendant de cela est le regard sur les manques et les insuffisances de ce qui ne fonctionne pas. S'il n'y a pas d'accès au logement pour tous, ce n'est pas seulement l'intervention aux côtés du candidat au logement qui fera évoluer les choses. C'est également une réflexion sur le marché, sur l'offre qui existe ou qui n'existe pas, les difficultés d'accès, etc. La « loi de 1990 » n'est pas abrogée, elle existe toujours et contient les moyens de la connaissance qui devraient permettre ensuite les moyens d'action attendus. La jonction ne s'est pas encore faite. C'est la raison pour laquelle nous pouvons à juste titre, comme l'a dit Nicolas Bérut, être inquiets quant au rôle que l'on va attribuer aux travailleurs sociaux.

De la salle

Ma question s'adresse particulièrement à Madame Guillaume, conseillère en économie sociale et familiale. Votre fonction attire mon attention parce que je pense que vous n'êtes pas seulement un travailleur social. Votre organisation indique que vous et peut-être d'autres travailleurs avec vous avez une fonction d'assistance à l'insertion économique des demandeurs de logement. Je voudrais savoir si vous avez des expériences concrètes de facilitation de la réinsertion économique dans le logement. Il faut créer les conditions de la logeabilité, comme il a été dit, pour mettre en application non seulement le droit à un logement décent, mais également le droit à un emploi décent.

Manon GUILLAUME

Le rôle de la conseillère en économie sociale et familiale est notamment d'accompagner les gens dans la gestion de leur budget. Par exemple, dans les services sociaux du Conseil Général, elle est chargée des impayés de loyers, etc. Elle aide les gens à revenir à flot.

De la salle

Je voudrais juste donner un exemple de formations de travailleurs sociaux qui marchent. Il y a quelques années, en lien avec l'école d'éducateurs spécialisés, l'école d'assistants sociaux de Lyon a construit un module autour du logement. Je rejoins ce que dit André Gachet, il y a le Droit au logement opposable, mais il faut aussi rappeler tout ce qui doit être activé avant. Il me semble important que dans la formation des travailleurs sociaux sur le Droit au logement opposable, il y ait bien une partie juridique et une partie relative au travail social. Dans la plupart des écoles de formation, on intègre des cours de droit, mais pour que les travailleurs sociaux puissent bien se mettre dans le bain du Droit au logement opposable, il me semble intéressant de faire des formations qui ont ces deux entités. Nous n'avons pas attendu que ce soit officiel dans les textes des organismes de formation pour que ce module fonctionne. Les jeunes en formation et les écoles sont très demandeurs. Je pense que cela peut se faire dans toutes les écoles.

Clément DAVID, Association Halem pour les habitants de logements éphémères ou mobiles

Il y a aussi les laissés pour compte, ceux dont la résidence principale n'est pas considérée comme un logement, ceux qui sont dans une résidence mobile ou dite « éphémère ». Dans certains départements, en particulier dans les Pyrénées orientales, lorsque des personnes avaient fait le choix de vivre dans des résidences mobiles, ce qui a toujours existé et ce qui a toujours été discriminé, les travailleurs sociaux participaient à la délation. Une charte de bonne conduite a été faite avec le Préfet, commanditée par les professionnels du tourisme de plein air et parmi les signataires, il y avait la CAF, le Conseil général *via* les services sociaux, afin de dénoncer les personnes qui vivaient de cette manière depuis un certain temps et notamment afin de les expulsés.

Bilan de la journée

Frédéric TIBERGHIEU, Conseiller d'État

Plusieurs séries de remarques ou de questions sont à évoquer en conclusion, sur lesquelles il faudra revenir dans le futur.

1 - Le premier groupe de questions touche à l'origine de la « loi DALO ».

C'est une loi qui a clos un débat, comme l'a indiqué Paul Bouchet en introduction : le droit au logement constitue un droit fondamental et contribue à assurer la dignité de la personne.

C'est aussi une loi originale sous quatre angles. Sa première caractéristique est qu'elle réserve une large place à la médiation pour favoriser une connaissance concrète des situations et leur règlement pratique. Sa deuxième caractéristique, qui n'est pas négligeable, est qu'elle acte, dans un domaine où sévit la pénurie, le passage d'une obligation de moyen à une obligation de résultat. Mais comment mettre en œuvre une obligation de résultat sur un marché qui est parfois localement en situation de pénurie ? Même si cette loi reste imparfaite, incomplète, elle a en tout cas prévu un comité de suivi qui constitue un levier pour veiller en permanence à son application et à son amélioration. C'est en quelque sorte un instrument d'audit permanent d'application de la loi. Sa troisième caractéristique, qui a été rappelée d'emblée ce matin, est qu'elle peut se prêter à une double lecture : c'est une loi improvisée pour les uns, c'est une loi longuement préparée pour les autres, notamment par les travaux du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. La quatrième caractéristique de cette loi est qu'elle ouvre le chapitre d'un droit vivant, sachant que sa mise en œuvre sera extrêmement longue. On a même avancé l'idée, sur laquelle je reviendrai, que c'est peut-être une loi intermédiaire.

2 - Un problème central a été repéré d'emblée : comment parvenir à une bonne application d'une loi imparfaite ? Au cours de nos débats, nous n'avons pas arrêté de soulever les imperfections de cette loi et de son application. Sans toutes les reprendre, il faut revenir sur quelques-unes. Première imperfection : le pouvoir exécutif ne remplit pas son devoir. Des exemples ont été donnés, qui vont de la faiblesse de l'information sur ce droit -qui relève pourtant des préfets- à la longueur des procédures d'insalubrité, en passant par la lenteur de réponse des services sociaux aux demandes d'enquête ou par la poursuite de la remise à la rue malgré l'article 4 de la loi sur l'hébergement d'urgence. Des préfets continuent également à accorder le concours de la force publique pour procéder à des expulsions de personnes qu'ils vont retrouver quelques semaines plus tard en « relogement DALO ». L'application de la loi reste imparfaite à ce stade, y compris par l'exécutif, auteur de la loi.

Elle l'est également, à l'intérieur de l'État, par le législateur. La question des astreintes a été soulevée. Très intéressante, elle montre combien le législateur est versatile. En 2007, il explique qu'il vote une loi pour sortir d'une impasse et qu'il entend confier au juge le rôle de mettre en cohérence l'application de cette loi : c'est le fameux concept de « l'opposabilité »

qui confie au juge le soin de rendre effectif un droit fondamental. Un an et demi plus tard, quand les premières astreintes ont été prononcées, la Commission des finances fait un calcul qui conclut que ces astreintes allaient conduire à des sommes astronomiques et qu'il fallait donc casser le rôle du juge. La « loi Molle » de 2009 est une loi de défiance radicale par rapport aux juges auxquels le législateur avait pourtant adressé deux ans plus tôt le message selon lequel il comptait sur eux pour appliquer la loi. Cherchez la cohérence...

La troisième imperfection, longuement soulignée, concerne les collectivités territoriales. Il a été rappelé que certaines ne respectaient pas la « loi SRU » ou qu'elles faisaient obstacle au logement des gens du voyage. Il existe donc aussi un lot d'imperfections du côté des collectivités territoriales.

Nous venons aussi d'apprendre l'existence d'imperfections du côté du travail social. Ce débat extrêmement intéressant a souligné qu'il existe une tentation de faire régresser ou de réduire le Droit au logement opposable à un dispositif, au lieu de le considérer comme une révolution consacrant l'accès à un droit fondamental.

Nous avons enfin abordé le sujet des commissions de médiation et de leur rôle. Un intervenant s'est demandé si la commission de médiation ne sortait pas de son rôle en faisant en quelque sorte du traitement social. Ces commissions ne sont-elles pas en train de jouer un rôle qui ne leur revient pas ?

Derrière la liste de ces imperfections, la question posée est celle du jeu de rôle. Qui doit jouer quel rôle et à qui veut-on faire jouer tel ou tel rôle ? A cet égard, le Droit au logement opposable ressemble à une pièce de théâtre et un combat se joue simultanément sur plusieurs scènes. On a identifié le front législatif. Mais aussi le front statistique, celui de la connaissance du mal logement ou du non-logement. Quelqu'un a tout à fait justement observé que l'un des aspects positifs du « DALO » est de permettre de documenter de manière précise et de territorialiser les lacunes en matière d'accès au logement. La connaissance statistique est absolument indispensable et a toujours été, dans notre pays, un préalable à l'adoption des grandes lois sur le logement. Or, la « loi DALO » a été votée dans l'ignorance totale des chiffres et des ordres de grandeur concernés. Le troisième théâtre est évidemment le terrain social, celui de la réalité sociale. Nous avons largement évoqué la nécessité de l'accompagnement social et de l'enquête sociale. Enfin, il y a un quatrième théâtre qui est le théâtre économique, celui de l'offre. Nous avons longuement parlé du combat de l'offre.

3 - Après avoir repéré les imperfections, nous avons suggéré un certain nombre d'améliorations à apporter à la loi dans plusieurs domaines.

Parmi les choses tout à fait pertinentes qui ont été dites, il faut relever que le critère de la sur-occupation qui a été choisi par le gouvernement est le plus restrictif qui soit, celui qui se réfère au code de la Sécurité sociale. La notion de sur-occupation à plusieurs définitions et l'État a naturellement choisi la plus restrictive. Elle mériterait d'être revisitée.

Le deuxième point concerne les procédures. D'abord, il serait souhaitable d'élargir l'assistance aux demandeurs. L'État a là encore retenu une solution extrêmement restrictive

pour l'accompagnement du demandeur. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles il y a si peu de non-logés qui accèdent à la procédure. Ceux qui y accèdent sont surtout des mal-logés. La question de l'accompagnement a été posée et bien posée. Autre question, qui est mineure par rapport à la précédente mais qui importe en termes de droit, la délivrance des accusés de réception par les commissions n'est pas systématique. La troisième question découle de l'utilité reconnue du diagnostic social pour que la commission puisse se prononcer : ceci suppose une coopération avec les services sociaux, qui ne va pas non plus de soi. Nous en avons peu parlé, mais il faut le rappeler. Enfin, la dernière remarque concerne le nombre de dossiers traités par séance qui reste très élevé et qui fait douter certains de la qualité de leur examen.

Par ailleurs, l'articulation entre le Droit au logement opposable et les autres procédures d'accès au logement n'a pas été entièrement pensée ni prévue. Nous avons évoqué la question de l'insalubrité, la question difficile du lien entre « DALO » et accès au logement social et nous avons parlé de l'unicité souhaitable du formulaire et du fichier. Des réformes importantes sont en cours dans ce domaine. Dès lors que les principaux débiteurs du Droit au logement opposable sont les bailleurs sociaux, il est clair que l'efficacité de la procédure d'accès au logement social est déterminante pour que ce droit fonctionne.

Le quatrième point d'amélioration concerne la bataille de l'offre. Plusieurs sujets importants ont été mentionnés : la reconquête du contingent préfectoral, oublié dans de trop nombreuses préfectures et la question difficile de la localisation du parc social. A aussi été souligné le souhait de voir les préfets se substituer aux collectivités territoriales défaillantes dans l'application de la « loi SRU » et du droit de préemption urbain, demande forte pour pouvoir assurer des constructions neuves. Nous avons aussi mentionné la bataille du financement et des aides à la pierre. Se pose notamment la question du niveau de financement insuffisant des PLAI. Et celle de la mobilisation du parc privé et du parc des collectivités territoriales.

Une dernière chose est à améliorer : même si la loi a prévu des délais spécifiques, beaucoup d'entre vous ont souligné que la procédure du Droit au logement opposable n'était pas assez rapide pour ce qui concerne certaines situations d'hébergement. La question du référé a donc été posée. C'est l'une des très nombreuses questions juridiques difficiles qui restent à trancher : la « procédure DALO » exclut-elle ou non le référé-liberté ? La réponse est probablement « non ». Quand au référé suspension, la réponse est nettement plus délicate.

4 - Il est, après ces différentes énumérations, normal que nous ayons en matière de Droit au logement opposable une tension extrêmement violente entre droit déclaratif et droit effectif.

Sur ce point, je renvoie à la remarquable présentation qui a été faite de la décision du Comité européen des droits sociaux (CEDS) de fin 2007. Il n'y a rien de tel qu'un observateur extérieur pour rappeler ce qui ne va pas dans sa propre maison. La liste du CEDS est impressionnante. Il a relevé six cas de non-conformité de notre droit au logement avec les standards européens. Et l'on n'insistera jamais assez sur la partie la plus importante de cette décision, relative à la méthodologie. Dans le fond, que critique le CEDS ? Il critique le fait que la France, depuis 1789, est adepte des droits déclaratoires et que son État veut tout faire en

même temps et ne met jamais les moyens correspondant aux objectifs déclaratoires. C'est une grande tradition politique : créer et distribuer des droits sans avoir la capacité de les honorer. Comme il en crée tous les jours, cela pose au final un problème au débiteur. La décision du CEDS est très intéressante. Elle rappelle une règle de bon sens : lorsqu'on crée un droit fondamental, il faut mettre en place des moyens humains, des moyens budgétaires ; il faut définir des étapes et un appareil statistique pour mesurer les progrès accomplis. Notre pays ne dispose pas de l'outil statistique adéquat pour mesurer les performances en cette matière. Le CEDS a eu raison de tirer cette sonnette d'alarme pour nous rappeler à la bonne méthodologie.

Cela renvoie à deux notions que nous avons abordées. Comme on a du mal à honorer les droits qui sont créés, il faut en organiser la justiciabilité. Qu'est-ce que la justiciabilité ? Pour résumer, c'est la manière d'articuler le déclaratif et l'effectif. On peut demander à un juge de constater cet écart et, s'il est trop élevé, on lui enjoint de prononcer une sentence. La notion d'opposabilité prend tout son sens quand on adopte la grille de lecture du CEDS : on a créé une procédure spécifique pour essayer de rendre ce droit plus rapidement davantage effectif et pour qu'il ne reste pas simplement déclaratif. L'opposabilité est donc finalement une technique juridique pour assurer l'effectivité d'un droit-créance devant un juge et ainsi le rendre concret. Tout cela a été très bien dit.

Retenons donc que dans notre pays, il existe toujours une tension forte et inéluctable, compte tenu de nos traditions politiques, entre le déclaratif et l'effectif car le garant du droit n'a pas les moyens de l'honorer. Cette grille de lecture des événements est capitale. L'une des conséquences en a été que l'État s'est retourné vers les partenaires sociaux pour faire main basse sur le 1 % logement et se servir directement dans la caisse des partenaires sociaux, alors que selon la législation, les partenaires sociaux géraient de façon autonome le 1 % logement pour répondre en priorité aux besoins de logement des salariés. On saisit ici les effets induits de ce décalage : nous aurons sans doute des mauvaises surprises d'ici à quelques années sur les problèmes de logement des salariés puisque les ressources financières réservées à leur résolution ont été confisquées au profit de l'ANRU et d'autres objectifs, dont la mise en œuvre du « DALO ».

La décision du CEDS nous invite également à relire notre droit. Bien avant la consécration du Droit au logement opposable, devant la difficulté d'honorer le droit au logement, nous avons accepté sa segmentation en trois niveaux : le droit à l'hébergement, le droit au logement décent et le logement sur le marché. Si cette segmentation ne supprime pas non plus la tension entre le déclaratif et l'effectif, elle a contribué à répondre de manière imparfaite au droit au logement qui a été proclamé à partir des années 1980.

5 - Le cinquième point est relatif au rôle de la loi. Nous n'avons pas arrêté d'évoquer, à travers le Droit au logement opposable, la fonction de la loi et une dizaine d'aspects ont été évoqués à cet égard.

Le premier rôle reconnu à la « loi DALO » est une fonction paradoxale. Finalement, le principal mérite de la « loi DALO » serait de révéler des imperfections et des problèmes dans l'application du droit du logement. C'est une conception singulière : on défend une loi en soutenant que son principal mérite est de révéler des dysfonctionnements dans l'application

du droit. Parmi ces dysfonctionnements, nous avons noté que la fluidité avait régressé dans le logement social, que les sorties d'hébergement étaient difficiles, que la lutte contre l'insalubrité était insuffisante... Je n'y reviens pas.

La deuxième grande fonction de la loi, comme on l'apprend dans les manuels, est d'ordonner et de clarifier, de mettre de l'ordre dans le droit. Or, nous n'avons pas arrêté de souligner que cette loi était ambiguë. Un avocat a brillamment expliqué que ses clients ne comprenaient rien puisque après une très longue procédure ils n'obtenaient rien, n'avaient pas le bénéfice de l'astreinte et devaient refaire une autre procédure. Il y a une ambiguïté consubstantielle à la « loi DALO » : à l'issue de ce parcours censé faciliter l'accès au logement, l'intéressé peut n'être pas logé. Par ailleurs, il reste toujours une ambiguïté qui a encore été rappelée aujourd'hui : est-ce que le « recours DALO » est un dernier recours – lorsque toutes les autres procédures ont échoué – ou est-ce un recours préventif ? Nous avons aujourd'hui entendu des interventions qui ont soutenu les deux thèses et les deux thèses sont permises par la loi. Cette loi n'a donc rien clarifié, mais comme toute loi est souvent le fruit d'un compromis, elle repose sur une ambiguïté qui permet de satisfaire tout le monde.

A l'ère de la démocratie médiatique, la loi est devenue un instrument de sortie de crise : elle contribue à la gestion émotionnelle de la sortie de crise. La « loi DALO » est une loi de circonstance et, comme telle, elle peut engendrer un risque de déception. Aujourd'hui, quand un gouvernement rencontre une difficulté, il annonce le vote d'une loi, en espérant qu'il aura le temps de faire disparaître les difficultés d'ici là.

Le quatrième rôle attendu d'une bonne loi est de définir les responsabilités : qui fait quoi ? Distribuer les rôles est un art difficile et la « loi DALO » est de ce point de vue une loi tronquée. Elle n'a traité que des responsabilités de l'État Elle n'a pas dit un mot des responsabilités des collectivités territoriales. Il a été rappelé que la loi de 1998 de lutte contre les exclusions avait parfaitement défini le rôle de chacun : c'est une grande loi notamment parce qu'elle a clairement distribué les rôles. La « loi DALO » ne distribue les rôles qu'à un seul acteur : c'est donc une loi qui est restée en deçà de la fonction normale de la loi. Ne soyons donc pas étonnés que son application soit difficile.

En matière de logement, l'une des fonctions essentielles de la loi est de remédier aux insuffisances du marché, insuffisances auxquelles il n'apporte pas de réponse spontanée. Sur ce point, la loi a fait ce qu'il fallait puisque, par définition, elle constitue une réponse aux insuffisances du marché.

La loi est en théorie une règle universelle dont on attend qu'elle soit appliquée de façon homogène sur tout le territoire. Dans nos échanges, nous avons repéré que la « loi DALO » permettait, dans une certaine mesure, des applications différenciées par territoire et une faculté d'adaptation au contexte. Retenons à cet égard que dans toute loi, il y a une tension entre la norme universelle et certaines facultés d'adaptation au contexte, bref une certaine dose d'élasticité.

La « loi DALO » est-elle une construction achevée ou ouvre-t-elle au contraire un chantier ? Qu'attend-on normalement d'une loi ? En principe, une bonne loi forme une construction

achevée. J'ai entendu dans nos débats que la « loi DALO » s'était bornée à ouvrir un chantier. Nous retrouvons ici le thème de la loi incomplète et imparfaite. Visiblement, nous avons estimé que cette loi se contentait d'ouvrir un chantier.

On attend également d'une loi qu'elle fixe un standard minimum. En introduisant l'idée de médiation, il a été relevé qu'elle ouvrait la faculté de faire mieux que le minimum. La « loi DALO » ouvre des possibilités d'adaptation au contexte local et cette caractéristique a été relevée à juste titre.

Enfin, préfère-t-on des lois stables ou instables ? La loi est plutôt associée à la stabilité et à la permanence et non pas à l'instabilité ou au changement permanent. Beaucoup de demandes d'amélioration ou de modification ont été mises en avant. Dans le domaine du logement, depuis le début des années 2000, nous avons connu une loi tous les ans. Nous sommes encore et toujours demandeurs de modifications de la loi. Ne nous étonnons pas en contrepartie que ceux qui ont à l'appliquer soient mal formés et que les usagers la connaissent mal. Lorsque l'on change la loi tous les ans, on ne peut pas attendre des citoyens qu'ils la connaissent, ni d'ailleurs de ceux qui ont à l'appliquer de le faire correctement. L'instabilité législative généralisée présente un coût social important.

6 - Ma dernière série de remarques portera sur les effets de la « loi DALO ».

Premièrement, nous avons été nombreux à souligner qu'elle conduisait à mieux travailler en amont sur les catégories d'ayants droit au « DALO ». Deux exemples intéressants ont été cités : la prévention des expulsions et la révision de la procédure d'attribution de logements sociaux qui ne fonctionne pas toujours bien dans notre pays. La « loi DALO » a révélé ces dysfonctionnements et le dernier est en train d'être traité. C'est l'un des effets positifs de la « loi DALO ». Même s'ils ne sont pas nombreux, il faut se féliciter d'en avoir cité au moins un, avec une amélioration mise en route. La « loi DALO » a des effets sur l'amont.

Le deuxième effet de la « loi DALO » est quant à lui plus problématique. Est-ce que cette loi incite à mettre en place des rapports de coopération entre les différents acteurs du logement, entre l'État qui est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du logement, les collectivités territoriales, qui ont la maîtrise de l'urbanisme et de la construction, les bailleurs sociaux, les associations, etc. ? L'expression sur ce point a été extrêmement polie et nous pouvons la reformuler de manière plus brutale. Il existe dans notre pays, à certains endroits, un consensus entre l'État et les collectivités territoriales pour ne pas loger les pauvres. Ces consensus locaux existent et font partie du blocage de la question du logement. La « loi DALO » ne crée pas forcément par elle-même entre les acteurs qui n'ont pas envie de travailler ensemble -parce qu'ils poursuivent des objectifs différents- des rapports de coopération. D'ailleurs, je fais un appel du pied à celui qui conclura après moi, Marc Uhry, pour souligner qu'il y avait un grand absent dans les débats aujourd'hui : les représentants des collectivités territoriales. Ce sont les grands absents de ce débat. Les collectivités territoriales et les élus locaux ne voulaient pas du Droit au logement opposable. Ils étaient persuadés qu'il ne fonctionnerait pas et ont décidé de laisser l'État se débrouiller sans lui prêter la main. Il faut insister sur ce point : le Droit au logement opposable ne peut pas fonctionner si tous les acteurs ne se mettent pas à travailler ensemble. D'ailleurs, c'est une grille de lecture qui peut être appliquée à la région lyonnaise :

à Lyon, il existe une attitude et une posture anciennes de coopération entre les acteurs et c'est l'une des raisons pour lesquelles il y a si peu de recours devant le juge. Quand on travaille ensemble depuis longtemps, on règle ses affaires par la négociation et on n'a pas besoin d'aller s'expliquer devant un juge. Par définition, dans les endroits où il y a un nombre élevé de recours, il n'y a pas de tradition de coopération entre les représentants de l'État, les élus locaux et les associations. C'est une remarque essentielle : une loi seule ne peut pas provoquer cette envie de coopération ; elle se construit localement au jour le jour. Il y a des moyens d'y parvenir, notamment en partageant les mêmes informations et les mêmes analyses sur les besoins en logement des non logés et des mal-logés.

Troisièmement, la « loi DALO » va-t-elle finir par inverser les politiques publiques ? C'est une autre de ses justifications. Grâce à la « loi DALO », va-t-on mettre l'État sous pression et arriver au final à inverser la politique publique du logement ? C'est la question qui est posée sous couvert de l'articulation entre la procédure d'expulsion et le « DALO ». Jusqu'ici, la « loi DALO » n'y est pas parvenue, mais c'est une question que nous devons garder présente à l'esprit : la « loi DALO » réussira quand elle arrivera à inverser la logique de la politique publique du logement. Nous n'y sommes pas encore, mais nous ne sommes qu'en l'an II de la « loi DALO », comme nous l'a rappelé Paul Bouchet en introduisant cette journée.

Pour terminer, nous nous sommes confié une chose très importante que l'on peut résumer de la façon suivante : servons-nous de la « loi DALO » comme d'un instrument, comme d'un levier, en sachant que chaque acteur poursuit sa logique propre, ses arrière-pensées et ses propres objectifs. Certains se sont expliqués clairement aujourd'hui en disant ce qu'ils voulaient faire du Droit au logement opposable et quel était leur objectif, qui n'est pas forcément le même que celui de leur voisin de ce jour. Retenons donc que la « loi DALO » est une loi qui se prête à l'instrumentalisation par tous les acteurs. L'État en a fait une loi instrumentale dès le départ. Il appartient donc à chacun des acteurs de s'en saisir. Elle sera un succès si les acteurs s'en saisissent ensemble pour lui faire délivrer ce qu'elle a promis, à savoir un droit fondamental qui devienne effectif. Même si le « DALO » est né au bord du canal Saint-Martin, il n'est pas à l'eau !

Bilan de la journée

Marc UHRY, Fondation Abbé Pierre et Jurislogement

Je voudrais remercier d'abord, au nom du réseau Jurislogement, tous les participants. Il y a quelques années, nous avons rêvé que les juristes et les associatifs puissent se parler entre eux. Nous arrivons à nous parler sans nous chamailler. Nous avons rêvé aussi de rencontrer les académiques, les avocats, les magistrats. Aujourd'hui, nous sommes heureux de voir cet espoir se réaliser et nous espérons qu'il augure de bonnes choses pour la suite. Je remercie bien sûr les intervenants.

Nous allons clore cette journée anniversaire puisque la justiciabilité du Droit au logement opposable a aujourd'hui un an. A un an, il est normal d'avoir une démarche encore un peu chancelante. Nous pouvons espérer qu'elle s'améliore en grandissant. Paul Bouchet m'avait interdit, il y a quelques années, d'être défaitiste. Nous avons entendu, tout au long de cette journée, quelques éléments critiques et quelques manques. Je voudrais tout de même pointer quelques éléments optimistes sur le chemin parcouru et sur le chemin que nous allons encore parcourir.

S'agissant du chemin parcouru, je crois que le fonctionnement des commissions de médiation crée une culture commune : plus personne n'est a priori illégitime à intégrer un logement social et à avoir un toit sur la tête. C'est un sacré renversement pour tous ceux qui se sont battus pour dire que telle personne n'était pas un monstre à trois têtes et pouvait tenir dans un logement. Aujourd'hui, la charge de la preuve dans l'accès à un logement a été inversée et plus personne n'est à priori réputé être un monstre à trois têtes ! Quand on demande un logement, aujourd'hui, on met en œuvre un droit. Je crois que l'ensemble des acteurs sont plutôt contents d'être positionnés comme tel et nous avons une attitude beaucoup plus respectueuse à l'égard des gens qui n'ont pas de logement.

Un autre point très positif tient au fait que l'on intègre une logique de sécurité sociale, une protection sociale de l'habitat, on fait entrer le logement dans une logique de sécurité sociale. Nous n'en sommes pas au stade d'en faire un pilier de la « sécu ». Mais, culturellement, c'est un élément intéressant qui dés ankylose les débats sur les politiques de l'habitat et sur la protection individuelle des droits sociaux. On entend un retour sur les aides à la pierre, on entend le Président de la Fédération HLM dire qu'il faut une réforme d'envergure à hauteur de ce qu'a été la réforme de 77. Que signifie avoir des droits sociaux ? Comment sort-on de ce droit déclaratoire ? Comment réduit-on la distance entre ce que l'on proclame et ce qui est ? Un vrai débat a aujourd'hui le droit d'être ouvert en matière de logement, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Je me souviens qu'avant la « loi DALO », tout le monde expliquait qu'il était impossible de proclamer des lois et que l'on n'y arriverait jamais parce qu'il n'y avait pas assez de logements. Aujourd'hui, on se demande plutôt comment faire pour y arriver. C'est tout de même intéressant. Il faut mesurer ce qui a bougé.

Pour moi, la logique de sécurité sociale bouge tout le secteur du travail social et de la solidarité. Il y a des discussions intéressantes. Il y a quatre ou cinq ans, lorsque nous faisons

des formations avec des travailleurs sociaux, ils disaient qu'ils n'avaient rien à voir avec le logement et avec le droit, qu'ils avaient un projet socio-éducatif et qu'ils travaillaient dans une association dont l'hébergement n'était qu'un support du projet socio-éducatif. Aujourd'hui, il faut que ce projet associatif s'intègre dans la mise en œuvre collective du droit des personnes. Évidemment, il faut travailler et quand on n'a pas bougé depuis longtemps, on a quelques courbatures, mais c'est quelque chose qui fait aussi beaucoup de bien dans notre secteur et qui est l'occasion de le rénover.

Pour l'avenir, je vous appelle tous à conserver le lien avec Jurislogement. Vous trouverez les actes de la journée sur le site internet, ainsi que des documents et des bases de données de droit sur tout ce qui concerne le logement comme droit de l'Homme. Vous trouvez beaucoup d'informations relatives à ce colloque et vous trouverez également des relations. Je crois que ces relations sont très importantes pour l'avenir parce que nous avons deux points à travailler. Il faut, d'une part, faire dire le droit. Il faut que l'on utilise la capacité de recours que nous offre la « loi DALO » pour faire valoir le droit des personnes et pour contribuer à augmenter la pression sur le système de réponse. Il faut que l'on arrive à mieux répondre. Il faut, d'autre part, définir les concepts. C'est un point sur lequel nous n'avons peut-être pas beaucoup insisté aujourd'hui. Nous avons l'habitude de considérer qu'il revient aux détenteurs de la réponse de définir les concepts. J'entendais tout à l'heure madame Sainte-Marie parler de l'autonomie des personnes. Qui est légitime à dire qu'une personne est autonome pour habiter un logement ? Qu'est-ce qu'un logement adapté ? Jusqu'où les étrangers sont reconnus ou non reconnus, etc. ? Vous avez dans votre dossier le petit précis de jurisprudence concocté par Noria Derdek et le réseau Jurislogement. Aujourd'hui, ce n'est plus aux détenteurs des réponses de qualifier la demande. Toutes ces questions de logement adapté et de sa pertinence vont être progressivement analysées par les juges et il faut permettre aux juges de clarifier les concepts.

Nous devons aussi aménager l'existant. Autour des recours, nous devons pouvoir poser la question des expulsions, de l'insalubrité, du milieu rural, de l'habitat alternatif ou de l'habitat caravane. Quid du Droit au logement opposable pour les gens du voyage ? Nous ne sommes encore pas très clairs sur le sujet et il va falloir faire dire le droit sur ces enjeux là. Il faut que nous travaillions ensemble pour faire dire le droit et il faut aussi que nous travaillions ensemble pour le faire évoluer. Nous allons donc devoir clarifier cette question des responsabilités. Dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, il va falloir que l'on améliore l'identification des différents niveaux de responsables et le lien entre eux (les EPCI, les métropoles, etc.). Où en est ce point ?

A mon sens, il va falloir que l'on inverse la charge de la preuve, même si Paul Bouchet n'est pas d'accord. Je pense que c'est à la collectivité de faire la preuve que le demandeur n'est pas légitime et non pas au demandeur de faire la preuve qu'il est légitime. Je trouve indécent de demander à quelqu'un dans la rue pourquoi il est à la rue. Je pense plus fondamentalement qu'il va falloir transformer les logiques d'attribution des logements sociaux, même si l'on sent qu'il a commencé à bouger. Il va falloir qu'à un moment, le demandeur choisisse son logement et non plus que le logement choisisse son locataire, comme c'est le cas aujourd'hui. Nous avons un réel travail à faire pour inverser la démarche dans l'accès au logement social.

Enfin, si nous voulons garantir un logement effectif à chacun, il faut être capable d'intervenir sur l'ensemble du système de réponses. La « loi DALO » a levé le blason de la planification et de la régulation des marchés. Nous avons un important travail collectif à faire pour imaginer des modalités juridiques et opératoires, avec l'ensemble de la gamme des acteurs, qui soient réalistes et qui ne soient pas déstabilisantes. Il faudra revenir à de la régulation et à de la planification, mais il faudra le faire avec intelligence, sans retomber dans les écueils du passé. Nous avons de grands chantiers qui s'ouvrent devant nous, nous avons le droit international qui nous aide et qu'il va falloir alimenter également. Je vous invite donc à conserver un lien étroit avec Jurislogement et je vous remercie de votre attention.



Jurislogement est né de l'association de juristes professionnels convaincus que la recherche d'une meilleure mise en œuvre du droit au logement doit aussi passer par une recherche juridique.

Jurislogement est un lieu d'échange et de construction juridique au service du Logement, Droit de l'Homme.

Organismes et personnes ressources : Adages/Maison du Logement, AFVS, AIVS de Rennes, ALPIL, AMPIL, ANIL, DAL, Emmaüs Gironde, ESH, FAP Rhône-Alpes, FAPIL Rhône-Alpes, FAPIL, FNARS, GISTI, HALDE, HALEM, RN76....

www.jurislogement.org – jurislogement@no-lo.org

Ce colloque a été organisé en partenariat avec :



Et a reçu le soutien de :



Transcription des actes réalisée par la société Résumémo – Nantes – 0240471270