



LA MISE EN ŒUVRE DU DALO DANS LE NORD

15 ANS DÉJÀ
ET UNE APPLICATION
EN DEMI-TEINTE





Le comité de veille DALO 59

Le département du Nord est un territoire où l'écart entre les besoins en logement des personnes défavorisées et l'offre de logements disponibles est particulièrement important. La mise en place du droit au logement opposable est donc un véritable enjeu sur ce territoire où la crise du logement s'est installée durablement. La métropole lilloise concentre la majorité des recours DALO (droit au logement opposable). Dans ce contexte de tension, le pourcentage de recours reconnus prioritaires et urgents interroge les acteurs agissant pour l'accès aux droits liés à l'habitat. En 2020, le taux de reconnaissance favorable dans le Nord était de 27,3% contre 34,8% au niveau national.

À l'instar des initiatives dans d'autres départements¹, et compte tenu des freins repérés dans la mise en œuvre du DALO dans le département du Nord, il est apparu pertinent aux acteurs mobilisés de se constituer en comité de veille pour poursuivre la dynamique visant à rendre plus effectif ce droit.

Ce comité de veille s'inscrit dans la continuité :

- Du rapport Carlotti de décembre 2016,
- Du Plan quinquennal (2018-2022) pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme,
- Du rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, ou Haut Comité pour le Droit au Logement (HCDL) de novembre 2018 «Cinq conditions à la mise en œuvre du Logement d'abord».

Plus localement, il s'inscrit également dans la continuité d'un travail inter-associatif engagé lors d'une matinée d'échanges co organisée avec le Barreau de Lille le 8 février 2017 pour questionner l'effectivité de ce droit à l'occasion des 10 ans de la loi DALO.

Qui sommes-nous ?

Le Comité de Veille DALO 59 est un groupe informel de structures et d'associations œuvrant dans le cadre de la loi DALO auprès des citoyens et des pouvoirs publics.

Les membres du Comité de Veille 59 :

ATD Quart Monde - APU Fives - APU Moulins - APU Vieux-Lille - CLCV Hauts-de-France - CNL 59/62 - Ensemble Autrement - Fédération des Acteurs de la Solidarité Hauts-de-France - Fondation Abbé Pierre Hauts-de-France - Habitat et Humanisme 59/62 - Conseil Régional des Personnes Accueillies et Accompagnées (CRPA) Hauts-de-France - Commission Droit du Logement du Barreau de Lille - URIOPSS Hauts-de-France

Nous avons pour objectifs de :

- Garantir le respect des droits et la stricte application de la loi DALO par la commission de médiation (COMED) du Nord ;
- Comprendre et analyser les décisions de rejets et les jugements déboutant les demandeurs ;
- Faire évoluer le cadre légal notamment par la jurisprudence et les normes juridiques ;
- Faciliter l'accès aux droits des personnes mal-logées et garantir l'effectivité de ces droits.

Nos moyens pour agir sont de :

- Faire évoluer les représentations et valoriser l'expertise d'usage des personnes concernées ;
- Sensibiliser et former des acteurs (élus locaux, professionnels de l'habitat, travailleurs sociaux, bénévoles, personnes concernées...) ;
- Développer le partenariat entre acteurs au travers des actions communes visant à recenser et mobiliser les compétences de chacun ;
- Assurer les conditions d'un accueil et d'un accompagnement des personnes mal logées pour garantir l'effectivité de leurs droits ;
- Collecter auprès des demandeurs les décisions de rejet de la commission de médiation ainsi que les décisions liées aux recours gracieux et contentieux ;
- Relayer et mettre en lumière les dysfonctionnements repérés, notamment auprès de la COMED, du Comité national de suivi de la loi DALO et les rendre publics ;
- Mutualiser avec les comités de veille des autres départements.

1. Par exemple à Paris, en Seine-Saint-Denis, dans les Hauts-de-Seine, ou encore en Isère à Grenoble

La mise en œuvre du DALO dans le Nord, 15 ans déjà et une application en demi-teinte



Table des matières

Le comité de veille DALO 59	2
Des recours DALO rejetés à près de 75%	8
1. Des critères légaux en question	9
Une norme de suroccupation émanant du Code de la Sécurité Sociale beaucoup trop excluante	9
Une récente évolution concernant l'inadaptation du logement au handicap à saluer	10
2. Une appréciation locale restrictive du caractère prioritaire et urgent des demandes	11
Un taux de reconnaissance indûment corrélé aux capacités de relogement	11
L'application trop restrictive des critères existants	12
3. Un fonctionnement perfectible de la commission de médiation	15
L'enjeu de la composition de la commission de médiation	15
L'enjeu de la formation des membres de la commission de médiation	16
4. Une appréciation difficile de la subsidiarité du DALO par rapport au droit commun	16
L'articulation avec le PDALHPD	17
L'articulation avec les dispositifs relatifs à la lutte contre l'habitat indigne	19
5. Garantir l'effectivité du droit à l'hébergement opposable	22
Un manque d'ambition des politiques de l'habitat pour garantir l'effectivité du droit au logement	24
Une tension croissante sur les demandes de logement social au détriment des ménages prioritaires	24
Une production de nouveaux logements sociaux en deçà des besoins	25
Un parc locatif privé inaccessible aux ménages les plus modestes	25
Une politique de prévention des expulsions à renforcer	26
DALO et Logement d'abord	27
Les propositions du comité de veille	28
Annexe 1 – La procédure DALO	32
Annexe 2 – Éléments de contexte chiffrés	34
Annexe 3 – La notion de surpeuplement selon l'INSEE	42
Annexe 4 - Le PDALHPD	43
Bibliographie	44



Introduction

Le 05 mars 2022 marquait les quinze ans de la loi DALO instaurant le droit au logement opposable. Cette loi a constitué une avancée majeure en donnant un fondement juridique au droit au logement et en soumettant l'Etat à une obligation de résultat.

Ainsi, une personne mal-logée, qui se trouve dans une des situations mentionnées à l'article L.441-2-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH), peut saisir la commission de médiation départementale (COMED) d'un recours amiable afin d'être reconnue prioritaire pour l'attribution d'un logement en urgence (reconnaissance « prioritaire et urgent », RPU). La COMED est composée de représentants des services de l'État, des collectivités, de bailleurs sociaux et d'associations.

Si la COMED apporte une réponse favorable, le ménage doit se voir proposer une solution de logement ou d'hébergement dans un délai maximal (de 6 mois pour une proposition de logement, 3 mois pour un logement de transition ou logement-foyer, ou 6 semaines pour un hébergement).

Qui peut déposer un recours DALO

Le recours DALO doit être précédé de démarches personnelles afin de trouver une solution aux difficultés de logement rencontrées. C'est-à-dire avoir déposé une demande de logement social ou avoir appelé le 115 en cas de demande d'hébergement.

Il faut aussi, pour le recours DALO, remplir les conditions d'accès au logement social, en particulier disposer d'une carte nationale d'identité ou titre de séjour (liste des titres prévus par la loi) et avoir un numéro de sécurité sociale (NIR). Il est à noter que pour un recours DAHO (droit à l'hébergement opposable), aucune condition de séjour n'est requise.

La loi fixe les motifs de reconnaissance au titre du DALO (art L 441-2-3 du CCH). Chacune des situations suivantes permet à une personne de déposer un recours amiable au titre du DALO :

- Être dépourvu de logement ou hébergé chez un particulier.
- Être menacé d'expulsion sans relogement.
- Être hébergé de manière continue en structure d'hébergement ou en logement de transition.
- Être logé dans un logement insalubre ou dangereux.
- Être logé dans un logement indécent en présence d'une personne handicapée ou d'un mineur.
- Être logé dans un logement suroccupé en présence d'une personne handicapée ou d'un mineur.
- Avoir déposé une demande de logement social depuis plus longtemps que le délai anormalement long fixé par arrêté dans chaque département (entre 18 et 24 mois dans le Nord suivant l'arrondissement concerné)
- Être logé dans un logement non adapté à son handicap (ou au handicap de la personne à charge)

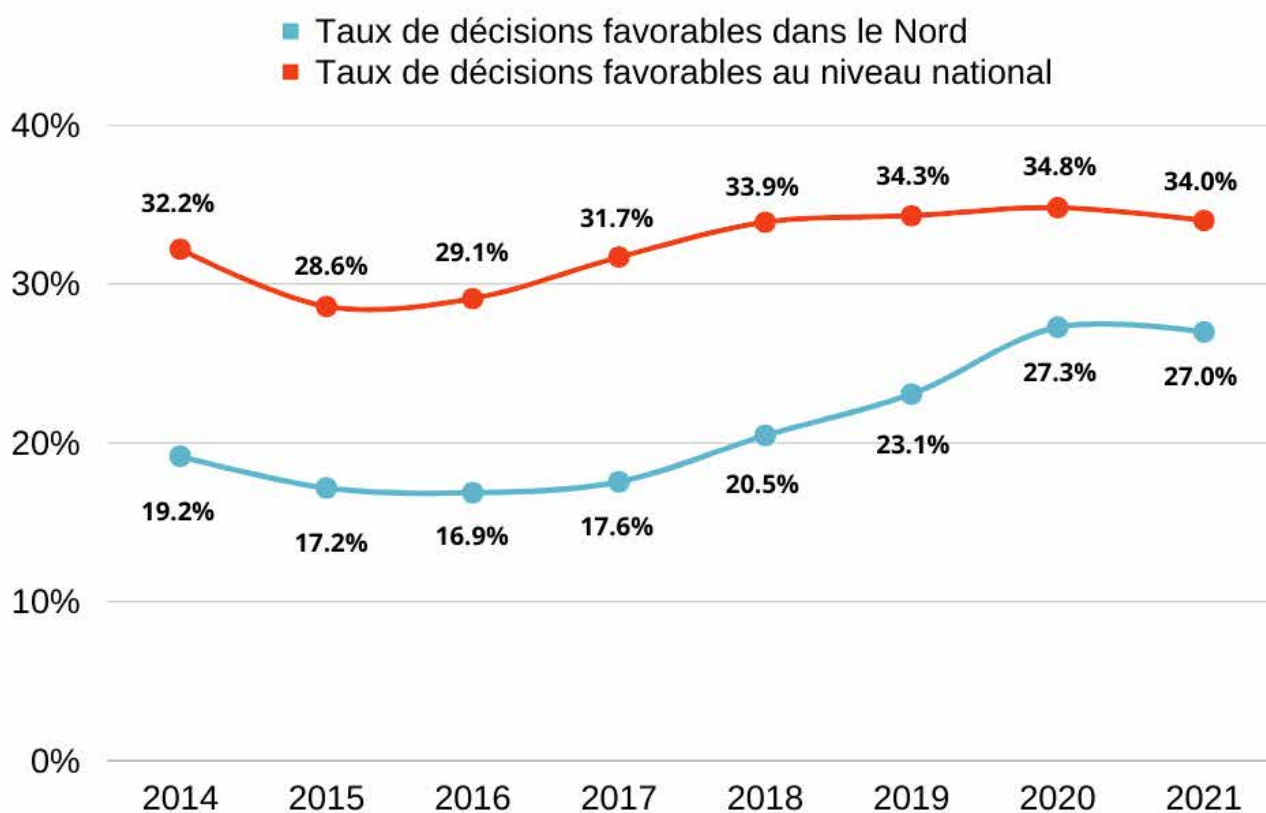
Pour plus d'informations sur le déroulement de la procédure, se reporter à l'annexe 1.

La loi DALO apporte des avancées majeures pour les personnes en situation de mal-logement. On constate dans le département du Nord que le relogement dans le délai des 6 mois impartis des personnes RPU est mieux respecté que dans d'autres départements².

Cependant, malgré ces avancées, quinze ans après l'adoption de la loi DALO, son application reste imparfaite, et notamment dans le Nord.

Le nombre de recours DALO reste très faible comparativement au nombre de personnes en situation de mal-logement dans le département, et le taux de réponse favorable se situe en-deçà d'une moyenne nationale déjà peu élevée.

Évolution du taux de décisions favorables DALO (logement) dans le Nord et au niveau national entre 2014 et 2021



Source : DHUP

Le comité de veille a souhaité mettre en lumière les freins à la mise en œuvre du DALO dans le Nord, et identifier des propositions pour que soit mieux reconnu et appliqué le droit de chacun à un logement digne.

NB : le comité de veille a fait le choix d'axer ce document de plaidoyer principalement sur le DALO (droit au logement opposable), en abordant le DAHO (droit à l'hébergement opposable) plus succinctement dans un focus dédié. En effet, dans la perspective qui est celle du Logement d'abord, le comité de veille porte avant tout l'objectif d'un accès au logement sans « parcours en escalier » impliquant un passage par des structures d'hébergement.

2. Parmi les ménages reconnus PU ayant reçu une proposition de logement en 2020, seuls 1.8% des ménages se sont vu proposer un logement au-delà du délai de 6 mois (source DDETS 2021).



Des recours DALO rejetés à près de 75%

Avant même de se pencher sur les réponses apportées aux recours amiables déposés, il est nécessaire de pointer l'importance du non recours, au stade du recours amiable comme au stade du recours contentieux. **La loi DALO est encore trop méconnue et/ou peu mobilisée par les ménages pouvant y recourir.**

De 2008 à 2020, en COMED du Nord, 20 034 recours amiables (recours logement) ont été enregistrés, pour une moyenne d'environ 1541 recours par an.³ **Entre 2014 et 2020, le nombre de requérants a chuté de 50% dans le département⁴**, quoique cette tendance se soit récemment inversée avec une très nette augmentation du nombre de recours en 2021 (+55%)⁵.

Si l'on tente de rapprocher le nombre de demandes de logement social dans le Nord en 2020 sur le motif « sans logement propre » par exemple du nombre de recours DALO sur le même motif, l'écart apparaît extrêmement important et fait craindre un non-recours de grande ampleur.

Le comité de veille déplore un manque d'information « grand public » sur la loi DALO (plaquettes d'informations dans les lieux d'accueil et d'accompagnement des ménages, sites internet actualisés et accessibles...). Comme l'a noté le Haut Comité pour le Droit au Logement (HCDL) dans son rapport publié en mai 2022, « *depuis l'adoption de la loi Dalo en 2008, aucune campagne nationale d'information et de communication n'a été mise en œuvre.* »⁶.

Le droit au logement opposable est également **insuffisamment intégré dans la formation des travailleurs sociaux et de l'ensemble des professionnels de l'accès au droit** à ce jour. Partant de ce constat, le comité de veille travaille à mieux faire connaître la loi DALO auprès des professionnels et a organisé de nombreuses formations depuis sa création. Au 30 juin 2022, près de 256 travailleurs sociaux et bénévoles ont été formés sur le sujet par le comité de veille⁷.

La **possibilité de déposer le dossier DALO par voie numérique** pourrait aussi faire reculer le non-recours à ce droit fondamental, sans instaurer d'obligation de déposer le dossier par voie dématérialisée.

➔ Proposition : faire connaître le recours au DALO et faciliter les démarches d'accès aux droits des personnes

- Renforcer l'accompagnement administratif, juridique et social
- Développer une communication grand public
- Former les professionnels de l'action sociale et de l'accès aux droits
- Ouvrir la possibilité d'un dépôt d'un recours DALO sous deux modes : papier ou dématérialisé

Concernant les **recours contentieux⁸**, on constate un **très faible taux de recours** dans le Nord. Ainsi, en 2020, seulement 16 recours en excès de pouvoir (REP) contre des décisions de la COMED du Nord sur un recours logement ont été introduits auprès du tribunal administratif, à mettre en regard des 562 décisions de rejet prises cette année-là par la COMED⁹. Ce taux de recours très faible interroge (environ 2% des décisions de rejet ont fait l'objet d'un recours en annulation entre 2008 et 2020) et pourrait être mis en regard du délai d'audience des recours devant le Tribunal Administratif (TA), estimé à environ deux ans aujourd'hui.

Le taux de recours gracieux¹⁰ suite à décision négative de la COMED est quant à lui toujours resté inférieur à 15% dans le département¹¹.

3. DDETS du Nord, Bilan du droit au logement opposable – année 2020, décembre 2021, page 8

4. Ibid., page 8

5. Association DALO, Analyse des chiffres du DALO 2021, juin 2022, page 3, https://droitaulogementopposable.org/IMG/pdf/note_chiffres_dalo_2021.pdf

6. Haut Comité pour le Droit au Logement, 15 ans après la loi Dalo, un nécessaire rappel à la loi, 11 mai 2022, page 47, http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/15_ans_apres_la_loi_dalo_un_necessaire_rappel_a_la_loi_2022.pdf

7. Données d'août 2022

1. Des critères légaux en question

Avant même de se pencher sur l'application parfois trop restrictive du cadre juridique existant par la COMED du Nord, le comité de veille souhaite pointer certains critères prévus par la loi qui pourraient faire ou ont fait l'objet d'une évolution législative afin de mieux assurer la reconnaissance d'un droit au logement.

● Une norme de suroccupation émanant du Code de la Sécurité Sociale beaucoup trop excluante

Le fait d'occuper un logement en situation de suroccupation constitue une des situations permettant d'introduire un recours DALO sans condition de délai, uniquement pour les personnes en situation de handicap, ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap, ou ayant à leur charge au moins un enfant mineur.

La définition de la suroccupation faisant référence pour l'application du DALO repose sur la « norme CAF », issue du code de la sécurité sociale qui conditionne le versement des aides au logement à une surface habitable minimum, variable en fonction du nombre d'occupants :

- 9m² pour une personne seule
- 16 m² pour un ménage sans enfant ou de deux personnes
- Et au-delà de deux personnes, 16 m² augmenté de 9 m² par personne en plus (dans la limite de 70 m² pour 8 personnes et plus)¹².

Le seuil de cette norme, appliquée dans le cadre de l'attribution des aides au logement, n'est pas du tout adapté à la reconnaissance d'un droit au logement décent.

À titre d'exemple, une famille composée d'un couple avec 6 enfants et 3 enfants en droit de visite et d'hébergement, vivant dans un T4 d'une surface de 80m², n'est pas considérée en suroccupation au vu de cette norme. Une famille de 4 personnes constituée de deux adultes, d'une fille de 17 ans et d'un garçon de 15 ans, vivant dans un type 2 de 35 m², ne serait pas non plus reconnue comme étant en situation de suroccupation. Le Haut Comité pour le Droit au Logement (HCDL), dans son rapport publié en mai 2022, relève que le taux de décisions favorables pour le motif invoqué « logement suroccupé et présence d'une personne handicapée ou d'un mineur » est seulement de 18% au niveau national¹³. Dans le département du Nord, en 2020, ce motif représente 14% des motifs invoqués au dépôt du recours, mais seulement 6% des motifs retenus par la COMED¹⁴.

8. Le recours contentieux à l'encontre d'une décision de l'administration est un recours en justice devant le juge administratif, dans le cas présent pour contester la décision de la COMED. Voir annexe 1 sur la procédure

9. DDETS du Nord, op cit, décembre 2021, page 39

10. Le recours gracieux consiste à demander à l'autorité administrative qui a pris une décision de revenir sur celle-ci. Voir annexe 1 sur la procédure.

11. DDETS du Nord, op cit, décembre 2021, page 6

12. Article R441-14-1 du CCH faisant référence à l'article R822-25 du même code

13. Haut Comité pour le Droit au Logement, 15 ans après la loi Dalo, un nécessaire rappel à la loi, 11 mai 2022, page 78

14. Voir annexe 2

Afin de mieux prendre en compte les conditions réelles d'occupation des logements et de respecter l'intimité des adultes et des enfants, le comité de veille souhaite une évolution réglementaire des références permettant de qualifier une situation de suroccupation. A la définition issue du code de la sécurité sociale pourrait être préférée celle de l'INSEE, qui tient compte à la fois de la surface habitable par personne (18 m² minimum, qui se conforme mieux aux normes de confort actuelles) et du nombre de pièces, comparé au nombre et au statut familial des occupants¹⁵.

Dans l'attente d'une telle évolution réglementaire, la COMED pourrait exercer plus fortement son pouvoir d'appréciation en tenant compte notamment de la composition familiale des requérants et du nombre de pièces pour qualifier des situations de suroccupation s'écartant de la définition très restrictive du DALO. Il est en effet rappelé que d'après l'article R441-14-1 du CCH, « la commission peut, par décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire et devant être logée en urgence une personne qui, se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L. 441-2-3, ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies [par cet article R441-14-1]. », et la COMED peut ainsi choisir d'avoir une appréciation plus souple de la suroccupation.

➔ Proposition : mesurer la suroccupation selon la référence INSEE

• Une récente évolution concernant l'inadaptation du logement au handicap à saluer

La modification de l'article L441-2-3 du CCH par la loi n°2022-217 du 21 février 2022 (LOI 3DS) introduit un nouveau critère d'éligibilité :

« [La commission] peut aussi être saisie **sans condition de délai** lorsque le demandeur ou une personne à sa charge est logé **dans un logement non adapté à son handicap, au sens du même article L. 114** [du code de l'action sociale et des familles]¹⁶ »

Cette évolution législative est à saluer. Elle permet de sécuriser une avancée initiée par le Conseil d'Etat en 2017 qui avait ouvert la possibilité d'un recours sans condition de délai si l'inadaptation du logement à la situation de handicap engendrait des risques pour la santé du requérant¹⁷. Or, à l'origine de la loi DALO, la problématique du handicap dans le logement était visée uniquement dans les situations de suroccupation ou de logement non-décent. En cas d'inadaptation du logement au handicap, le requérant ne pouvait pas faire de recours sans condition de délai, et était soumis à l'attente du « délai anormalement long » d'obtention d'un logement social pour introduire un recours DALO.

Le comité de veille sera attentif à la manière dont cette évolution législative sera appliquée.

En COMED du Nord, il est souvent difficile d'obtenir un avis favorable pour un recours amiable introduit sur la base de la situation de handicap. En effet, il est la plupart du temps demandé un justificatif d'inadaptation non remédiable du logement sous la forme par exemple d'un rapport d'ergothérapeute, via ou non la MDPH (maison départementale des personnes handicapées), ou un rapport du travailleur social après visite à domicile pour les situations les plus évidentes, ou constat d'huissier à la charge de la personne.

15. Voir annexe 3

16. Selon l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. »

17. Conseil d'État, 5ème chambre, 19/07/2017, 402721, ECLI:FR:CECHS:2017:402721.20170719, Inédit au recueil Lebon

Le comité de veille insiste sur la nécessité de définir rapidement les justificatifs attendus, sous la forme par exemple d'un rapport de visite, à l'image de celui de l'habitat indigne (par le service communal d'hygiène et de santé, SCHS, ou par l'agence régionale de santé, ARS), et qui serait obligatoirement diligenté par l'Etat en cas de dépôt de dossier DALO concerné par la catégorie du handicap. L'application de ce nouveau critère d'éligibilité est néanmoins d'application immédiate et ne saurait être conditionnée à la définition ultérieure des pièces justificatives attendues.

2. Une appréciation locale restrictive du caractère prioritaire et urgent des demandes

• Un taux de reconnaissance indûment corrélé aux capacités de relogement

L'analyse des recours par la COMED du Nord peine à s'affranchir des capacités supposées de relogement des bailleurs du territoire. Probablement dans un souci de respecter les délais de relogement imposés par le DALO et afin d'éviter le paiement d'astreintes et de pénalités par l'Etat, l'attention semble parfois se porter sur la probabilité plus ou moins forte qu'un logement puisse être proposé au requérant plutôt que sur le caractère effectif d'urgence et de priorité de la demande. Le comité de veille observe qu'aujourd'hui la prise en compte de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux se révèle par des pratiques implicites de la COMED qui exerce un tri parmi les urgences.

Cette tendance qui semble imprégner les débats au sein de la COMED du Nord n'est pas un cas isolé par rapport au reste des départements. Il y a quelques années, il était observé une nette corrélation entre la situation de tension sur le logement et le taux de reconnaissance prioritaire au titre du DALO au niveau national. Cette tendance s'est atténuée depuis 2017, le HCDL notant une « nette amélioration des taux de décisions favorables de certains départements sous tension », et attribuant cette évolution à un effort important de mobilisation autour de la question du DALO (formations, travail mené par les comités de suivi, interpellations...)¹⁸.

Or, comme le rappelle l'instruction du Gouvernement du 13 décembre 2017 relative au droit au logement opposable, « les commissions de médiation doivent être particulièrement vigilantes quant au respect des conditions d'éligibilité au DALO. Dès lors que les conditions permettant de saisir la commission sont remplies, il leur appartient d'examiner si la situation du ménage justifie de prévoir un relogement d'urgence et, dans l'affirmative, de lui accorder le bénéfice du DALO sans tenir compte de l'offre de logements disponible qui peut être d'importance et de nature différentes selon les secteurs géographiques. »¹⁹.

Comme le rappelle également le rapport du HCDL publié en mai 2022, « il convient de rappeler que la mission des COMED vise principalement à rendre plus effectif un Droit au logement, et à reconnaître l'urgence d'un accès prioritaire à un logement ou un hébergement, et non à limiter ce droit en raison de la pénurie de places. »²⁰.

A ce sujet, il semble nécessaire de rappeler les débats qui ont eu lieu lors de l'adoption de la loi DALO, et notamment l'effet levier sur les politiques publiques qui était recherché. Limiter la reconnaissance prioritaire et urgent dans le cadre du DALO au regard de la pénurie de logements disponibles irait à l'encontre de l'esprit même de la loi DALO.

Le comité de veille estime que la pénurie de logements disponibles ne doit en aucun cas guider l'appréciation des recours en COMED.

18. Haut Comité pour le Droit au Logement, 15 ans après la loi Dalo, un nécessaire rappel à la loi, 11 mai 2022, page 68, http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/15_ans_apres_la_loi_dalo_un_necessaire_rappel_a_la_loi_2022.pdf

19. Instruction du Gouvernement du 13 décembre 2017 relative au droit au logement opposable, <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/42871>

20. Haut Comité pour le Droit au Logement, op. cit., page 71

● L'application trop restrictive des critères existants

Le comité de veille s'inquiète de l'installation d'une doctrine de la COMED du Nord plus restrictive que les textes législatifs, réglementaires et que la jurisprudence existante.

Le Conseil d'Etat, dans sa décision 399710 du 13 octobre 2017, a pourtant rappelé que dès lors que le requérant remplit les critères définis par la loi, le recours DALO doit être accueilli favorablement :

« 3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, pour être désigné comme prioritaire et devant se voir attribuer d'urgence un logement social, le demandeur doit être de bonne foi, satisfaire aux conditions réglementaires d'accès au logement social et justifier qu'il se trouve dans une des situations prévues au II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation et qu'il satisfait à un des critères définis à l'article R. 441-14-1 de ce code ; que, dès lors que l'intéressé remplit ces conditions, la commission de médiation doit, en principe, reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande ; que, toutefois, dans le cas particulier d'une personne se prévalant uniquement du fait qu'elle a présenté une demande de logement social et n'a pas reçu de proposition adaptée dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation, la commission peut légalement tenir compte de la circonstance que l'intéressé dispose déjà d'un logement, à condition que, eu égard à ses caractéristiques, au montant de son loyer et à sa localisation, il puisse être regardé comme adapté à ses besoins ; »²¹

Prise en compte d'éléments allant au-delà des critères prévus par le cadre juridique existant

La COMED du Nord prend trop souvent en considération le délai entre la demande de logement social et l'introduction du recours DALO. Le caractère trop récent de la demande de logement social amène souvent la COMED à estimer que « la preuve des démarches pour se sortir de sa situation n'a pas été démontrée par le / la requérant.e ». Or, il convient de rappeler qu'il n'existe aucune condition d'ancienneté de la demande de logement social dans le cadre du recours DALO. De plus, le caractère récent de la demande de logement social est parfois le fait d'une absence de connaissance des dispositifs par les ménages, et un délai court entre la demande de logement social et du recours DALO est parfois lié à l'urgence d'une situation (par exemple : hébergement chez des tiers qui prend soudainement fin).

Par ailleurs, l'expression des souhaits de localisation du logement est parfois assimilée à une demande « de confort » et considérée comme un indice de l'absence d'urgence de la demande.

D'autres exemples de prise en compte d'éléments allant au-delà des critères prévus par le cadre juridique existant sont relevés par le comité de veille : c'est le cas notamment des recours amiables de personnes hébergées chez un tiers, rejetés en prenant en considération d'autres critères, pourtant non exigibles, tels que la suroccupation. Or, le guide à destination des COMED précise que « si les constats de suroccupation, d'indécence ou d'insalubrité sont des éléments utiles pour caractériser la situation, ils ne peuvent en aucun cas devenir obligatoires. Le risque de rupture d'hébergement, la durée passée chez l'hébergeur, la fragilité du ménage concerné sont tout aussi pertinents à évaluer pour caractériser l'urgence »²².

21. Conseil d'Etat, 5ème - 4ème chambres réunies, 13/10/2017, 399710, ECLI:FR:CECHR:2017:399710.20171013, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035803975>

22. Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement, Droit au logement opposable – guide pour les commissions de médiation, septembre 2017, page 34, https://assodalo.org/IMG/pdf/20171103_guide_comed_definitif-2.pdf

Mauvaise appréciation des critères de non-décence

En COMED du Nord, le critère de logement non-décent, cumulé à la condition d'avoir au moins un enfant mineur ou être handicapé ou aussi avoir une personne handicapée à sa charge, n'est pas toujours rigoureusement appliqué conformément aux dispositions du CCH.

D'après l'article R414-14-1 du CCH, et en référence au décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent, un ménage peut se voir reconnaître prioritaire et urgent dans le cadre du DALO au motif de la non-décence du logement, si le logement présente au moins un des risques pour la santé ou la sécurité ou manque au moins deux éléments d'équipement et de confort.

Au regard des rapports du SCHS complétés parfois par des photos et des rapports de travailleurs sociaux, force est de constater que la non-décence devrait être plus largement reconnue par la COMED au titre des risques pour la santé et la sécurité. Il arrive régulièrement que des locataires de logements signalés sans garde-corps, avec des réseaux et branchements d'électricité et de gaz et des équipements de chauffage en mauvais état d'usage et de fonctionnement ou non conforme ou encore des logements qui ne permettent pas d'aération suffisante (pas de VMC ou VMC défectueuse) n'obtiennent pas d'issue favorable suite à leur recours DALO, au motif que les critères ne sont pas remplis.

Extrapolation sur l'évolution des parcours

Il est parfois constaté en COMED du Nord que certains membres de la commission extrapolent sur l'évolution des parcours, par exemple sur le risque de ne plus avoir de ressources à l'avenir. Or, comme le rappelle le guide du ministère à destination des commissions de médiation, « *la commission de médiation examine la situation de chaque requérant au regard du logement ou de l'hébergement. Elle ne prend en compte que des éléments objectifs permettant de caractériser la situation. Ce qui signifie, d'une part, qu'elle n'extrapole pas à partir des éléments du dossier et qu'elle doit demander un rapport complémentaire si elle ne s'estime pas suffisamment éclairée, et, d'autre part, qu'elle ne porte pas de jugement moral sur le comportement actuel ou passé, objectivé ou supposé des personnes.* »²³.

Par ailleurs, ce même guide rappelle que « *ni le DALO, ni l'accès au logement social, ne sont subordonnés à l'exigence de ressources minimum.* »²⁴.

Une mauvaise foi des requérants trop souvent préjugée

Il est constaté que la COMED du Nord fonde certains refus sur des dettes locatives très anciennes, présentées comme preuve de la mauvaise foi du demandeur, ce qui par ailleurs constitue un non-respect du RGPD (Règlement Général sur la Protection des Données) au regard du droit à l'oubli. La reprise des paiements en cas de dette locative (ou même d'un impayé sur la participation en structure d'hébergement) constitue souvent un prérequis pour la COMED, quand bien même la situation du ménage (baisse des ressources, non perception des prestations sociales...) permet de le justifier.

23. Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, op cit, page 9

24. Ibid, page 9

Or, comme le souligne d'ailleurs le guide du ministère destiné aux commissions de médiation, « *la bonne foi est toujours présumée et c'est à celui qui oppose la mauvaise foi de l'établir* »²⁵. Plusieurs éléments supposés guider l'application de cette notion de bonne foi sont mentionnés dans le document :

La notion de « bonne foi » doit être analysée au regard de la situation actuelle du demandeur, « *un acte passé susceptible de relever de la mauvaise foi ne suffisant pas pour écarter le recours.* »²⁶.

Ne constituent pas en tant que telles des preuves d'une « mauvaise foi » du demandeur : l'existence de dettes ou la difficulté à gérer son budget²⁷, d'éventuelles erreurs ou éléments contradictoires²⁸, des expulsions ou impayés de loyer²⁹, des troubles de la jouissance pouvant résulter de « problèmes d'ordre psychologique »³⁰.

Des démarches préalables considérées obligatoires

Depuis la loi Elan qui prévoit notamment une articulation entre la procédure de surendettement et la procédure d'expulsion, la COMED du Nord a tendance à rejeter tout recours d'un requérant l'ayant saisi au motif d'être menacé d'expulsion, dès lors que ce dernier n'a pas « encadré sa dette locative », sous-entendu ici déposé un dossier de surendettement.

Le comité de veille considère que cette exigence de la COMED, qui revient à imposer au requérant le dépôt d'un dossier de surendettement, est abusive, d'autant plus qu'elle est difficilement mobilisable pour les auto-entrepreneurs par exemple. Le formulaire de saisine précise seulement qu'en cas de dettes de loyer, le requérant doit indiquer si une aide du FSL a été demandée et/ou si un plan d'apurement a été signé avec le bailleur.

Si la COMED peut préconiser le dépôt d'un dossier de surendettement, le rejet d'un recours DALO sur ce seul motif est impossible.

Production de pièces facultatives déclarée obligatoire

Le dernier avis d'imposition ou encore le jugement de divorce ne peuvent être exigés, le requérant pouvant apporter la preuve de sa situation par tout moyen. Or, en COMED du Nord, il arrive que l'absence de ces pièces pourtant facultatives entraîne un refus.

Comme le souligne le rapport du HCDL, le formulaire Cerfa prévu pour l'introduction d'un recours DALO est clair sur le fait que « *les pièces justificatives citées doivent obligatoirement être fournies, sauf quand il est indiqué qu'elles sont facultatives.* » (mention figurant en haut du Cerfa n°15036*01 prévu pour le recours amiable devant la commission départementale de médiation en vue d'une offre de logement). Ainsi, le HCDL souligne que :

- pour l'avis d'imposition, « *le formulaire de recours précise qu'il est à joindre "si vous l'avez"* »
- pour le jugement de divorce, « *les pièces relatives à la situation familiale sont à joindre "si possible"* »³¹

Le HCDL et son Comité de Suivi travaillent actuellement à l'actualisation du formulaire Cerfa DALO et DAHO, avec notamment pour objectifs une simplification et clarification sur les justificatifs obligatoires et facultatifs, et des mises en conformité avec la réglementation.

25. Ibid, page 15

26. Ibid, page 15

27. Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, op cit, page 16

28. TA de Versailles n°0804757 du 09 janvier 2009 : « La circonstance que des éléments contradictoires existent entre la demande de logement social et les éléments déclarés dans le formulaire de recours, n'est pas, par elle-même, de nature à établir le défaut de bonne foi. » (décision citée par le guide du Ministère à destination des COMED, page 16)

29. CAA Lyon, arrêt n° 13LY02894, 2 décembre 2014 (auquel fait référence le guide du Ministère à destination des commissions de médiation, page 16)

30. Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, op. cit., page 15

31. Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, 15 ans après la loi Dalo, un nécessaire rappel à la loi, 11 mai 2022, page 74, http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/15_ans_apres_la_loi_dalo_un_necessaire_rappel_a_la_loi_2022.pdf

➔ Proposition : respecter les conditions d'éligibilité au DALO et ne pas prendre en compte des éléments allant au-delà des critères prévus par le cadre juridique existant. En particulier :

- Ne pas rendre obligatoire la production de pièces normalement facultatives
- Ne pas rendre obligatoires certaines démarches préalables qui restent une possibilité et non une obligation, en particulier le dépôt d'un dossier de surendettement pour les personnes menacées d'expulsion
- Ne pas extrapoler l'évolution des parcours des requérants
- Ne pas préjuger de la mauvaise foi des requérants
- Apprécier les critères de non-décence conformément au cadre juridique existant

3. Un fonctionnement perfectible de la commission de médiation

• L'enjeu de la composition de la commission de médiation

Composition de la commission de médiation (COMED)

- 1 président (personnalité qualifiée désignée par le préfet)
- 3 représentants de l'État (DDCS, DDTM)
- 3 représentants des collectivités territoriales (Département, intercommunalités, communes)
- 3 représentants des bailleurs (HLM + organisme facilitant l'accès au logement privé + gestionnaire d'hébergement ou de logement de transition)
- 3 représentants des associations d'insertion et des associations de locataires
- 3 représentants des associations de défense et des personnes en situation d'exclusion

Texte de référence : art. R. 441-13 du CCH

La composition des COMED montre un certain déséquilibre entre les différents collèges, au profit notamment des acteurs impliqués in fine dans les propositions de relogement. Ce déséquilibre peut porter préjudice à la juste appréciation de la situation des requérants.

Or, seul le droit au logement devrait guider le vote d'un membre de la commission. Le rapport Carlotti de décembre 2016 soulignait cette problématique :

« La mission Carlotti a constaté un certain déséquilibre dans la composition des commissions de médiation : la majorité des membres y siégeant se trouvent impliqués dans le futur accès au logement des ménages qu'ils seraient amenés à reconnaître.

Même en toute bonne volonté, le risque de restreindre l'accès au Dallo est amplifié du fait de ce déséquilibre. L'usager n'étant ni présent ni représenté, la garantie d'un vrai débat contradictoire n'est pas toujours assurée. De plus, la nomination par le préfet de l'ensemble des membres, dont le président, crée un rapport de dépendance pouvant nuire à l'impartialité de la commission. »³²

32. Marie Arlette Carlotti, L'effectivité du droit au logement opposable - Mission d'évaluation dans 14 départements, décembre 2016, page 10, https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_mission_Carlotti_-_Dec_2016_Vmail.pdf

De la même manière, le président de la COMED, souvent issu de la fonction publique, peut parfois être enclin à suivre les positions de l'administration ou des services instructeurs. Qui plus est, la durée de son mandat est illimitée alors que celui des autres membres est plafonnée à neuf ans.

Par ailleurs, au sein de la COMED du Nord, les représentants de l'Etat ne sont pas nommément désignés, au contraire des représentants des autres collègues³³, ce qui crée une asymétrie quant à la participation effective des représentants des différentes organisations : la désignation nominative rend plus difficile la présence des membres en cas d'absence du représentant d'une structure nommément désigné. Le déséquilibre dans la représentation ainsi suscité est accentué par le fait que le nombre de suppléants pour chaque membre titulaire n'est pas équivalent, certains membres ayant six suppléants et d'autres un seul.

➔ Proposition :

- Pour mieux garantir la neutralité, l'indépendance et le bon fonctionnement de la COMED, faire nommer le président par une autorité indépendante comme le Haut Comité pour le Droit
- Garantir une représentation équivalente de tous les membres, en accordant le même nombre de suppléants à chaque représentant.

● L'enjeu de la formation des membres de la commission de médiation

Il semble également nécessaire de former l'ensemble des membres de la COMED sur le cadre juridique en vigueur concernant le droit au logement opposable.

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, « la formation initiale et continue des membres est une possibilité et non une obligation. Or, celle-ci est l'un des moyens de garantir l'indépendance des commissions et leur capacité de recul vis-à-vis des services instructeurs. »³⁴.

Le HCDL insiste également sur ce point en proposant d' « harmoniser les pratiques des COMED afin de garantir l'égalité de traitement des requérants, en sensibilisant les membres sur les préjugés et les discriminations et en luttant contre les pratiques restrictives. Encourager pour cela la formation. »³⁵.

➔ Proposition : rendre obligatoire la formation de tous les membres de la COMED désignés par le Préfet, au début de leur mandat et régulièrement au cours de celui-ci

4. Une appréciation difficile de la subsidiarité du DALO par rapport au droit commun

Le DALO est une réponse aux dysfonctionnements des dispositifs de droit commun afin de permettre l'accès au logement social en urgence à des personnes qui se trouvent dans les situations de mal-logement citées à l'article L441-2-3 et R 441-14-1 du CCH.

La problématique de l'articulation du DALO avec les dispositifs de droit commun est parfois au cœur des débats en COMED et également des conséquences en amont sur le recours ou non recours au DALO. En effet, les acteurs accompagnant les ménages en situation de mal-logement se censurent parfois dans l'introduction de recours DALO, pour y préférer des dispositifs de droit commun qui ne sont pas toujours en capacité de répondre à l'urgence des situations de mal-logement. Or, seul le DALO encadre légalement l'obligation de résultat dans un délai circonscrit.

33. Préfet du Nord, Arrêté préfectoral fixant la composition de la commission de médiation, 20 février 2020

34. Cour des Comptes, Le droit au logement opposable – une priorité à restaurer, janvier 2022, page 70, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-01/20220126-droit-au-logement-opposable.pdf>

35. Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, op. cit., page 36

- **L'articulation avec le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)**

L'inscription au PDALHPD n'est pas un préalable au recours DALO

Les filières d'attribution du logement social, du fait de l'insuffisance de l'offre locative sociale disponible, ou parfois de son inadéquation aux besoins (en termes de typologie ou de disponibilité d'une offre très sociale), sont souvent en difficulté pour répondre aux besoins des ménages³⁶.

Deux voies de priorisation des demandes de logement social, de nature différente, sont prévues par l'article L441-1 du CCH :

- La priorisation prévue à l'article L441-1 du CCH se traduisant dans le Nord par l'inscription au PDALHPD (plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées)
- Le recours DALO

Un ménage en situation de mal-logement ayant une demande de logement social en cours peut solliciter son inscription sur la liste des ménages prioritaires au titre du PDALHPD du Nord s'il entre dans une des catégories des publics prioritaires. Les publics prioritaires au sens du PDALHPD peuvent inclure des personnes dont la situation pourrait être reconnue prioritaire et urgente par la COMED, mais pas uniquement (appréciation plus large des publics prioritaires).

Comme mentionné plus haut, le Conseil d'Etat a rappelé que, dès lors que le requérant remplit les critères définis par la loi, le recours DALO doit être accueilli favorablement (CE, 13 octobre 2017, n°399710). Les situations de mal-logement décrites à l'article L.441-2-3 du CCH satisfaisant aux critères définis à l'article R441-14-1 du CCH sont donc en elles-mêmes des situations entraînant un besoin de relogement prioritaire et urgent qui peut être pris en charge via le DALO. Contrairement au PDALHPD, le DALO impose à l'Etat une obligation de résultat - avec les voies de recours juridictionnelles en injonction et indemnitaire si le requérant n'a pas été relogé dans le délai imparti.

Le guide des bonnes pratiques à destination des COMED rappelle, conformément à l'article R441-14 du CCH :

- D'une part, que le requérant peut être dispensé d'avoir déposé en amont une demande de logement social sous réserve de justifications particulières (démarches d'une autre nature ou événement imprévisible qui ne pouvait être anticipé dans le parcours de logement)³⁷.
- D'autre part, que « *quand une demande de logement social a été faite, elle doit être considérée comme une démarche suffisante si elle a été régulièrement actualisée et/ou renouvelée* »³⁸.

Pour les ménages en situation de mal-logement dont la situation correspond aux critères pouvant permettre l'introduction d'un recours DALO, il est tout à fait pertinent et légal de le faire même si aucune inscription au PDALHPD n'a été faite.

36. Voir annexe 2

Revoir la doctrine d'exclusion des ménages prioritaires inscrits dans le cadre du PDALHPD en cas de refus d'une proposition recevable par un ménage reconnu prioritaire et urgent ans le cadre du DALO

Dans le cadre de la mise en œuvre du PDALHPD du Nord, les copilotes ont élaboré un document s'intitulant « doctrine relative aux refus de proposition de logement »³⁹. Ce document « précise ce qu'est une proposition de logement adaptée correspondant aux besoins du ménage afin de valider ou non le refus et définit la procédure suivie en cas de refus illégitime. ».

La doctrine établit pour tous les ménages reconnus prioritaires dans le cadre du PDALHPD la règle suivante : en cas de deux refus qualifiés de non recevables⁴⁰, le ménage est radié de la liste prioritaire, et ne pourra pas y être inscrit de nouveau pendant deux ans⁴¹. Un ménage inscrit dans le cadre du plan peut donc bénéficier de deux propositions.

Or, une disposition spécifique est prévue pour les ménages reconnus prioritaires au titre du PDALHPD et ayant bénéficié d'une reconnaissance Prioritaire et Urgente au titre du DALO. En effet, pour ces ménages, un refus d'une proposition de logement adaptée à ses besoins entraîne directement la suppression de son inscription dans le PDALHPD pour une durée de 2 ans :

« Dans le cadre du DALO, en cas de refus de la première proposition de logement correspondant aux besoins du ménage, celui-ci perd son statut prioritaire et urgent (sauf cas particulier). La perte du caractère prioritaire lié au DALO suite aux refus de propositions entraîne l'inéligibilité au PDALHPD pendant deux ans. »⁴²

Les conséquences d'un refus par le ménage d'une proposition adaptée à sa situation suite à une reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de sa situation par la COMED dans le cadre d'un recours DALO sont définies dans le CCH : un ménage risque de perdre le bénéfice de la décision de la COMED en cas de refus d'une proposition « tenant compte de ses besoins et capacités »⁴³.

Cependant, si la conséquence de ce refus d'une proposition adaptée aux besoins et capacités du demandeur peut être la perte du bénéfice de la décision de la COMED (qui entraîne une obligation de proposer un logement dans un délai de 6 mois), aucune disposition n'est prévue par le cadre législatif ou réglementaire stipulant une inéligibilité au dispositif de droit commun qu'est le PDALHPD.

Cette exclusion amoindrit les droits des ménages concernés, pénalisés dans leur accès au logement.

C'est au vu de l'ensemble de ces éléments que le comité de veille propose que les ménages ayant refusé une proposition jugée adaptée à leur situation dans le cadre du DALO, lorsqu'ils sont éligibles au regard des critères du PDALHPD, puissent bénéficier, au même titre que tous les ménages inscrits au plan, d'une deuxième proposition de logement.

37. Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, op cit, page 18

38. Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, op cit, page 21

39. Copilotes du PDALHPD du Nord, Doctrine relative aux refus de proposition de logement dans le cadre du PDALHPD 2019 – 2024, consulté le 04 juillet 2022, <https://www.nord.gouv.fr/content/download/73794/454193/file/doctrine%20en%20mati%C3%A8re%20de%20refus.pdf>

40. Le refus est non recevable si la proposition répond aux besoins et ressources de la personne, les modalités d'appréciation de la recevabilité des refus étant précisées dans la doctrine.

41. Copilotes du PDALHPD du Nord, op cit, page 3

42. Copilotes du PDALHPD du Nord, op cit, page 1

43. Article R.441-16-3 du CCH : « *Le bailleur auquel le demandeur est désigné informe ce dernier ainsi que, le cas échéant, la personne assurant l'assistance prévue au troisième alinéa du II de l'article L. 441-2-3, dans la proposition de logement qu'il lui adresse, que cette offre lui est faite au titre du droit au logement opposable et attire son attention sur le fait qu'en cas de refus d'une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités il risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation en application de laquelle l'offre lui est faite.* »

➔ Proposition : rendre éligibles au plan les ménages indépendamment du refus qu'ils ont pu opposer à la proposition de relogement dans le cadre du DALO

- **L'articulation avec les dispositifs relatifs à la lutte contre l'habitat indigne**

Il est constaté, en COMED du Nord, un renvoi régulier au droit commun en matière de police de l'habitat.

En COMED du Nord, la reconnaissance « prioritaire et urgent » ne se fait que par constat de la carence du propriétaire, la COMED tenant compte des délais fixés par les services compétents pour remédier à la non-décence, ou en cas de péril ou d'insalubrité pour effectuer les travaux et/ou le relogement ou l'hébergement des occupants. La COMED se réserve ainsi le droit d'ajourner le dossier jusqu'à la vérification de l'avancement des procédures, mais sans toujours avoir de retour des SCHS ou autres services compétents. De plus, ces délais sont-ils compatibles avec l'urgence des travaux au regard du danger potentiel et des risques pour la santé pour les occupants et avec l'impératif de les reloger ?

La difficulté d'articulation entre le DALO et les dispositifs de droit commun de lutte contre l'habitat indigne réside dans la difficulté à concilier protection du locataire et rénovation du bâti, là où un ménage subissant une réalité de mal-logement devrait se voir garantir l'accès à un logement digne et pérenne.

Situations de non-décence (et enfant mineur à charge / requérant en situation de handicap / personne à charge en situation de handicap)

Le critère de décence ne constitue que rarement un critère jugé recevable par la COMED du Nord. Ainsi, en 2020, si le motif de la non-décence représente 8% des motifs invoqués au dépôt d'un recours DALO en COMED du Nord, il ne représente que 4% des motifs retenus par la COMED.

La COMED du Nord estime généralement que la procédure de droit commun de lutte contre les situations de non-décence devrait primer, au risque de laisser le locataire captif d'un logement non-décent.

Cependant, d'une part, les délais d'instruction du DALO ne sont pas toujours compatibles avec l'établissement du rapport par les services compétents attestant de la non-décence, quand cela n'a pas été fait préalablement par le locataire. La COMED doit en effet statuer au vu de ce rapport (article L441-2-3 VII du CCH). Si le ménage n'a pas saisi les services d'hygiène pour faire attester de la situation de non-décence préalablement à l'introduction de son recours DALO, les services instructeurs de la COMED du Nord ont généralement le réflexe de saisir les services compétents (SCHS ou ARS). Cependant, ce n'est pas toujours le cas. Si les services d'hygiène ne sont pas sollicités ou s'ils sont sollicités sans donner de retour dans le délai d'instruction de la COMED (3 mois à compter de l'accusé de réception du recours), il arrive que le recours soit écarté faute d'attestation de la non-décence.

D'autre part, quand bien même le rapport attestant de la non-décence est remis à la COMED « dans les temps », il appartient au locataire de solliciter dans un premier temps son propriétaire par courrier pour demander la réalisation de travaux et ainsi mettre fin à la situation de non-décence. Un délai est accordé au propriétaire pour régler les désordres constatés suite au courrier. Dans le cadre de la procédure de droit commun de prise en charge de la non-décence, après un délai de deux mois sans réaction du propriétaire, le locataire peut saisir le tribunal judiciaire. Cependant, aucune disposition n'encadre précisément l'appréciation d'un délai dans le cadre du recours DALO. Néanmoins, la pratique de la COMED du Nord est de considérer qu'un mois et demi à deux mois sans réponse du propriétaire permet d'acter la carence. Or, si le locataire n'a pas sollicité son propriétaire préalablement à l'introduction du recours DALO, ce délai, s'il vient s'ajouter au délai pour l'obtention du rapport des services d'hygiène quand il n'était pas fourni à l'introduction du recours, dépasse alors les délais d'instruction (3 mois à compter de l'accusé de réception du recours). Ainsi, les recours sont parfois rejetés, le temps de laisser aux propriétaires la possibilité de réaliser les travaux.

Néanmoins, en cas de rejet de leur recours DALO, aucune information claire n'est donnée aux ménages dans ce type de situations quant aux suites éventuelles à donner si la situation de non-décence devait perdurer. Ceci peut se révéler particulièrement problématique, **laissant les ménages sans aucun recours.**

En cas de non-décence, l'organisme versant l'allocation logement peut décider de suspendre ces aides pendant 18 mois si le locataire est bénéficiaire d'une allocation logement. Le juge judiciaire peut également prononcer l'obligation de réalisation des travaux de mise en conformité (potentiellement avec astreinte), et éventuellement une diminution du loyer ou sa suspension. Cependant, si la suspension de l'aide au logement ou l'obligation avec astreinte ne suffit pas pour inciter le propriétaire à effectuer les travaux, aucune procédure de travaux ou de relogement d'office ne pourra venir pallier cette carence.

L'existence de procédures visant à la résolution de la non-décence par le propriétaire ne doit pas faire obstacle au droit au (re)logement qu'ouvre le DALO. Il convient d'assurer l'effectivité du DALO dans les situations de non-décence, indépendamment de l'épuisement des procédures de droit commun. C'est bien ce que prévoit la loi DALO en ayant circonscrit ce critère aux ménages dont certains membres sont particulièrement vulnérables (ménage avec enfant ou personne en situation de handicap).

Situations d'insalubrité et de péril

De manière similaire, le renvoi par la COMED vers les dispositifs de droit commun de lutte contre l'habitat indigne est constaté pour les situations d'insalubrité et de péril, **laissant certains ménages dans des situations de logement sources de risques pour leur santé et/ou leur sécurité et démunis face à des procédures qui ne sont pas toujours en capacité d'apporter une réponse rapide à ces problématiques.**

Contrairement à la non-décence, les dispositifs de droit commun concernant l'insalubrité et le péril permettent un relais de l'autorité compétente en cas de carence du propriétaire, pour effectuer les travaux d'office et le relogement / hébergement des locataires si besoin. Le droit commun, sur le volet de l'insalubrité et du péril, semble donc présenter les outils nécessaires à la prise en charge de ces situations, sans qu'il soit nécessaire de passer par le droit au logement opposable.

Cependant, force est de constater que les dispositifs de droit commun ne sont pas toujours en capacité à ce jour de prendre en charge ces situations dans des délais raisonnables. Dans la métropole lilloise, on peut ainsi constater dans certaines situations un délai de plusieurs mois entre la sollicitation du service compétent pour établir un rapport attestant de l'insalubrité et la prise d'un arrêté d'insalubrité. Par ailleurs, dans les faits, s'il y a arrêté d'insalubrité avec interdiction d'habiter, l'hébergement ou le relogement d'office est parfois difficile à mettre en œuvre. Il est constaté également des difficultés sur la réalisation des travaux d'office et ses délais.

Comme le souligne le guide du Ministère, « *la commission doit évaluer le degré d'urgence du relogement ou de l'hébergement au regard de la gravité des faits décrits dans le rapport de visite et de l'avancement des procédures* » tout en gardant à l'esprit que « *la priorité à donner au droit commun est subordonnée au fait que les dispositifs fonctionnent* »⁴⁴.

Ce document insiste sur la nécessité pour les COMED, après avoir tenu compte de la **situation du logement caractérisée par les services compétents, de l'avancement de la procédure, de « la crédibilité de l'aboutissement de l'action engagée si c'est le cas », de « décider d'accorder le DALO (ou non) compte tenu de la situation concrète dans laquelle serait l'intéressé s'il n'en bénéficiait pas. Ce sera le cas notamment si la procédure s'est enlisée et ne peut déboucher à court terme ou si la situation relève d'un caractère d'urgence au sens de la législation de l'habitat indigne : danger pour la santé ou la sécurité des personnes** »⁴⁵.

Par ailleurs, le guide du Ministère affirme que « *la commission de médiation peut ne pas accueillir favorablement les recours amiables formés par des occupants de locaux frappés d'une mesure de police, dès lors qu'elle a la certitude que le préfet ou le maire fait usage de ces nouveaux pouvoirs et que le relogement ou l'hébergement aura lieu dans des délais raisonnables, soit par le propriétaire, soit par la puissance publique en substitution du propriétaire défaillant* »⁴⁶. Le rapport de mission de Madame Carlotti rappelle en s'appuyant sur ces éléments que « **sans « certitude », la COMED ne peut rejeter le recours en le renvoyant vers les procédures de droit commun.** »⁴⁷.

Il est rappelé par la même occasion que l'ensemble de ces procédures et leur articulation sont particulièrement complexes. S'il s'avère qu'au moment d'un recours DALO l'avancement des procédures de droit commun est insuffisant pour permettre à la COMED de statuer positivement, il serait particulièrement bienvenu de pouvoir indiquer avec clarté au ménage dans la décision de la COMED :

- A quels dispositifs de droit commun le requérant doit s'adresser pour effectuer les démarches préalables.
- Au près de quel interlocuteur il peut suivre son dossier une fois la procédure d'habitat indigne engagée (expertise, mise en œuvre des pouvoirs de police...).

Il semblerait également **pertinent qu'au niveau local le secrétariat de la COMED et les acteurs des dispositifs de droit commun (en particulier SCHS, ARS) puissent travailler plus étroitement pour améliorer l'articulation de ces procédures**⁴⁸.

44. Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, op cit, page 45

45. Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, op cit, page 45

46. Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, op cit, page 46

47. Marie Arlette Carlotti, op. cit., page 76

48. A noter, l'article L441-2-3 VII du CCH prévoit que "Lorsque le rapport conclut au caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, **les autorités publiques compétentes instruisent sans délai, indépendamment de la décision de la commission de médiation**, les procédures prévues par les dispositions législatives, notamment l'article L. 184-1 et le chapitre Ier du titre Ier du livre V du présent code. La mise en œuvre de ces procédures ne fait pas obstacle à l'examen du recours par la commission de médiation. Les locaux ou logements dont le caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence a été retenu par la commission de médiation pour statuer sur le caractère prioritaire et sur l'urgence du relogement de leurs occupants sont signalés aux organismes chargés du service des aides personnelles au logement et au gestionnaire du fond de solidarité pour le logement. Ils sont également signalés au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées aux fins d'inscription à l'observatoire nominatif prévu au cinquième alinéa de l'article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement."

Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes en date de janvier 2022 souligne un élément qu'il semble important de clarifier au niveau du cadre juridique applicable, à savoir préciser le délai au-delà duquel les COMED ne devraient plus renvoyer vers le droit commun :

« L'absence de délai au-delà duquel une COMED doit considérer que les voies de droit commun ne permettront pas de résoudre les difficultés de logement du ménage peut laisser persister des zones grises, dans lesquelles les ménages sont renvoyés à un droit commun en échec, sans pouvoir bénéficier de la reconnaissance au titre du DALO. Une évolution des textes paraît nécessaire afin de délimiter dans le temps la possibilité pour une COMED de renvoyer au droit commun. »⁴⁹.

➔ Proposition : clarifier l'articulation du DALO avec les dispositifs de droit commun sur la non-décence, l'insalubrité et le péril, et donner plus de moyens à ces dispositifs de droit commun.

Pour les situations de non-décence comme pour l'insalubrité et le péril :

- Mieux accompagner les ménages dans ces procédures complexes.
- En cas de rejet du recours DALO, informer les ménages des leviers qui s'offrent à eux (démarches à engager, interlocuteurs à solliciter).
- Systématiser la saisine des services d'hygiène ou autres services compétents (ARS) par les services instructeurs de la COMED lorsque celle-ci n'a pas été faite préalablement à l'introduction du recours DALO.
- En tout état de cause, il convient d'avoir en COMED une appréciation fine de chaque situation afin d'évaluer la capacité des procédures de droit commun à apporter une réponse adaptée dans des délais raisonnables, et en analysant le danger pour la santé ou la sécurité auquel les personnes sont exposées, et ainsi garantir au requérant le droit à un logement digne et pérenne.

Pour les situations d'insalubrité et de péril plus spécifiquement : en fonction des situations, la COMED doit pouvoir apprécier l'opportunité d'apporter une réponse favorable quand bien même aucun arrêté n'a encore été pris, si les désordres dans le logement ont été constatés, et si les démarches auprès du propriétaire ont été vaines.

5. Garantir l'effectivité du droit à l'hébergement opposable

La loi DALO a également ouvert la possibilité de recours aux personnes demandant à être accueillies dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, via le recours dit « DAHO » sur le fondement de l'article L441-2-3 III du CCH. Le recours DAHO se distingue du recours DALO par :

- Ses délais plus rapides : la COMED prend sa décision dans un délai de six semaines. En cas de décision favorable, le Préfet désigne le demandeur au SIAO (Service Intégré d'Accueil et d'Orientation) en demandant que la personne soit accueillie dans un délai de six semaines si la décision porte sur un hébergement, et dans un délai de trois mois si la décision porte sur un logement de transition.
- Son inconditionnalité : lorsqu'il vise l'obtention d'une place d'hébergement, il n'est pas soumis à la condition de droit au séjour sur le territoire français.

49. Cour des Comptes, op. cit., page 63

On constate une **baisse des recours amiables dans le cadre du DAHO dans le Nord** : de 215 en 2019 à 151 en 2020 soit une baisse de 30%. Or, au vu du nombre de demandes d'hébergement non satisfaites⁵⁰, ce **non-recours massif** interroge.

Le **taux de réponse positive aux recours amiables DAHO en COMED du Nord est de plus de 40% en 2020**, plus élevé que pour les recours DALO. Cependant, pour le DAHO, **une proportion importante des décisions PU ne sont pas appliquées par le Préfet**. En 2020, sur 46 ménages reconnus DAHO par la COMED du Nord, 10 ont été hébergés, 2 se sont hébergés par leurs propres moyens et 34 restaient encore à héberger selon le bilan de la COMED 2020⁵¹. Pour rappel, le Préfet pourrait pourtant utiliser son **pouvoir de substitution** dans le cadre du DAHO en vertu des dispositions de l'article L441-2-3 du CCH, quand la structure d'hébergement ne répond pas à la désignation du SIAO. L'instruction du 13 décembre 2017 rappelle ainsi clairement que « *si l'organisme auprès duquel le demandeur a été orienté par le SIAO ou auquel le demandeur a été désigné par le préfet n'a pas fait de proposition au demandeur, le préfet procède à l'attribution d'une place d'hébergement* »⁵².

Il semblerait important, dans ce contexte d'application trop peu effective des décisions PU dans le cadre du DAHO, d'informer les membres de la COMED des propositions et des accueils dans les structures d'hébergement (dates de relogement/hébergement, typologie, localisation...) afin que puisse être suivie l'évolution des attributions. En 2020, 7 recours en injonction pour des personnes reconnues PU n'ayant pas eu de proposition dans les délais ont tous abouti à des condamnations de l'Etat (astreintes)⁵³. Cependant, ces requérants ont-ils été hébergés ?

Par ailleurs, on constate, comme pour le DALO, des **rejets sur des motifs non prévus par la loi**, notamment **au motif del'irrégularité duséjour sur le territoire**. Or, l'absence de titre de séjour ou l'existence d'une mesure d'éloignement ne peut justifier en elle-même un rejet dans le cadre du DAHO, en vertu de l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement. Suite à la loi ALUR du 24 mars 2014, l'article L441-2-3 du CCH dispose désormais que « *si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L.300-1 du CCH, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement* ». **La Décision 2020-001 du 15 janvier 2020 du Défenseur des droits** rappelle que ni l'absence de titre de séjour, ni même l'existence d'une mesure d'éloignement ne justifie un rejet :

« {...} le fait que le demandeur se trouve en situation irrégulière sur le territoire français ne fait donc pas, en soi, obstacle à ce qu'il soit fait droit à sa demande d'hébergement. »

« {...} la circonstance, à la supposer établie, que Mesdames X et Y fassent l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire français ne peut, à elle seule, justifier le rejet de leur recours et doit être sans influence sur l'appréciation de leur situation. »⁵⁴

La reconnaissance PU dans le cadre du DAHO peut conduire à des orientations diversifiées (hébergement, logement de transition....). Or, il est constaté que la COMED du Nord n'effectue que rarement des orientations autres que vers des structures d'hébergement. Dans la logique du Logement d'abord, le comité de veille préconise des orientations plus nombreuses vers le logement accompagné, ou encore l'intermédiation locative.

➔ Propositions : garantir l'effectivité du droit à l'hébergement

- Garantir l'inconditionnalité du droit à l'hébergement et ne pas rejeter les recours DAHO sur la base de l'absence de droit au séjour
- Faire reconnaître le caractère prioritaire du DAHO dans la gestion des demandes d'hébergement
- Mettre en œuvre le pouvoir de réquisition du Préfet lorsqu'il n'est pas possible de faire une proposition d'hébergement dans les délais pour les ménages reconnus prioritaires et urgents suite à un recours DAHO
- Élargir les orientations possibles de la COMED vers le logement accompagné

50. Voir exemple de la métropole lilloise évoqué en annexe 2

51. DDETS du Nord, op. cit., page 36

52. Instruction du 13 décembre 2017 relative au droit au logement opposable (DALO), NOR : TERL1731312J, page 9

53. DDETS du Nord, op cit, page 40

54. Défenseur des Droits, Décision 2020-001 du 15 janvier 2020, <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/eli/decision/2020/01/15/00001/aa/texte>



Un manque d'ambition des politiques de l'habitat pour garantir l'effectivité du droit au logement

1. Une tension croissante sur les demandes de logement social au détriment des ménages prioritaires

La mise en œuvre effective du droit au logement est contrariée par la raréfaction de l'offre locative sociale disponible. Fin 2021, on comptait 101 075 demandeurs de logement social dans le département du Nord, soit une hausse de 5% comparativement à la fin de l'année 2019. Le taux de mobilité des locataires du parc social connaît dans le même temps une forte diminution, avec pour conséquence une baisse d'attribution de 5% en deux ans.

Le nombre de ménages prioritaires en attente d'un logement social poursuit lui aussi une évolution à la hausse : 3 181 au 1er janvier 2022, soit une augmentation de 15% en un an. Fin mai 2022, le département du Nord est celui, au sein de la région, pour lequel l'objectif d'attribution était le plus faiblement atteint (71%). En 2021, les attributions de logements sociaux au profit des ménages prioritaires n'ont atteint que 15% de l'ensemble des attributions dans le Nord (l'objectif étant de 25% en vertu de la loi Egalité et Citoyenneté)⁵⁵.

La tension est particulièrement forte sur certaines typologies (petits et grands logements) ainsi que sur les logements aux loyers les plus faibles.

Dans ce contexte, la mobilisation de l'ensemble des contingents réservataires au profit des ménages reconnus prioritaires et urgents est indispensable. Pour mémoire, l'ensemble des réservataires sont tenus de consacrer 25% de leurs attributions aux ménages prioritaires, au premier rang desquels ceux dont la demande a été reconnue prioritaire et urgente par la COMED. Le rapport de la Cour des comptes de janvier 2022 montre que seulement 0,6% des attributions réalisées par les collectivités dans les Hauts-de-France ont été faites à leur bénéfice en 2020⁵⁶. Le constat est le même pour le contingent d'Action Logement.

➔ Proposition : mobiliser les autres contingents (Action Logement, collectivités, bailleurs) en plus du contingent préfectoral pour les attributions DALO et remplir les objectifs légaux

Il est par ailleurs rappelé que le Préfet peut faire usage de son **pouvoir de réquisition** pour loger temporairement les personnes reconnues prioritaires pour l'attribution d'un logement, dans l'attente de l'attribution d'un logement définitif, ainsi qu'il est précisé à l'article L441-2-3 II du CCH :

*« Le représentant de l'Etat dans le département, ou en Ile-de-France, le représentant de l'Etat dans la région peut également faire au demandeur une proposition de logement en application des articles L. 641-1 et suivants et L. 642-1 et suivants **dans l'attente de l'attribution d'un logement définitif.** »*

Ce pouvoir de réquisition sur la base de l'article L642-1 du CCH permet que les locaux visés⁵⁷ puissent être donnés à bail par un attributaire à des « *personnes bénéficiaires mentionnées au premier alinéa de l'article L. 642-5 du [code de la construction et de l'habitation]* » (personnes justifiant de ressources inférieures à un plafond fixé par décret et désignées par le représentant de l'Etat dans le département en raison de leurs mauvaises conditions de logement). Cela ne constitue bien sûr qu'une solution temporaire, mais permettrait de reloger en urgence un ménage pour qui il n'est pas possible de faire une proposition assez rapidement.

55. Source : DREAL

56. Cour des Comptes, Le droit au logement opposable - une priorité à restaurer, janvier 2022, page 55

➔ Proposition : mettre en œuvre le pouvoir de réquisition du Préfet lorsqu'il n'est pas possible de faire une proposition de logement dans les délais pour les ménages reconnus prioritaires et urgents, dans l'attente de l'attribution d'un logement dans le cadre du DALO

2. Une production de nouveaux logements sociaux en deçà des besoins

Alors que la demande locative sociale est de plus en plus tendue, le nombre de nouveaux logements sociaux financés chaque année est très en deçà des objectifs, et plus encore des besoins. En 2021, 4349 logements sociaux ont été financés, soit plus de 300 logements de moins que l'objectif, objectif lui-même revu chaque année à la baisse par les services de l'Etat.

C'est la conséquence à la fois d'un soutien insuffisant des bailleurs sociaux, fortement pénalisés par la réduction du loyer de solidarité (RLS) décidée dans le cadre de la loi de finances 2018 (15 milliards d'euros indûment ponctionnés, au détriment des politiques d'amélioration de leur patrimoine et de production des bailleurs) et des réticences d'un certain nombre d'élus locaux à poursuivre la production de logements, en particulier sociaux, sur leur territoire. Dans le Nord, 43 communes ne respectent toujours pas leurs obligations liées à la loi SRU. Il faut pourtant rappeler que 70% des ménages sont éligibles au logement social !

Au cours des trois dernières années, ce sont 12 000 logements en moins (re)mis en location, du fait d'une baisse de la production et de la diminution de la mobilité interne au parc social. Et ce sans tenir compte des logements démolis dans le cadre de l'ANRU, compensés tardivement par les reconstitutions, et des logements sociaux vendus.

Au-delà de la production globale de logements sociaux, la nature des logements financés pose question : les logements à plus faibles loyers (PLAI) ne représentent que 28% des nouveaux logements dans le département du Nord en 2021⁵⁸, alors que les ménages qui y sont éligibles représentaient 68% des demandeurs en 2018 (données SNE).

3. Un parc locatif privé inaccessible aux ménages les plus modestes

Le département du Nord reste parmi les départements les plus pauvres de France : le taux de pauvreté en 2019 y était de 18,9%, contre 14,6% à l'échelle nationale. Pourtant, le Nord figure parmi les départements dans lesquels les loyers privés sont les plus élevés. D'après Clameur (observatoire des loyers du marché locatif privé), le loyer médian y est de 11,64€/m² en 2021, fortement tiré par l'agglomération lilloise.

L'ADIL du Nord et du Pas-de-Calais constate ainsi que les personnes ayant emménagé en 2019 dans un logement du parc locatif privé au sein de la Métropole Européenne de Lille ont payé 5,7€ par m² de plus que celles ayant emménagé dans un logement social⁵⁹.

Le parc locatif libre, en raison des niveaux de loyer et des garanties attendues par les propriétaires, exclut une part croissante des ménages modestes ou suppose, pour ceux n'ayant pas d'autres alternatives résidentielles, des taux d'effort excessifs et/ou l'acceptation de conditions de logements non satisfaisantes (suroccupation, faible niveau de confort, etc.).

57. Locaux vacants depuis plus de 12 mois, sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel en conférant l'usage

58. DREAL Hauts-de-France, *Tableau de bord du logement - bilan année 2021*.

59. ADIL du Nord et du Pas-de-Calais, *Les loyers du parc privé et du parc social - Métropole Européenne de Lille - 2019, décembre 2020*, <https://www.adilnpsc.fr/pdfs/Etude%2012.01.21.pdf>

➔ Proposition : développer une offre suffisante de logements abordables adaptée aux besoins

- en garantissant 40% de PLAI au sein des logements sociaux
- en favorisant la mobilisation de logements privés à vocation sociale
- en renforçant l'encadrement des loyers et ses modalités de contrôle

4. Une politique de prévention des expulsions à renforcer

Si le nombre d'assignations au tribunal, majoritairement pour impayés de loyer, diminue légèrement depuis 2017, le nombre de procédures menées à leur terme augmente, questionnant l'efficacité des mesures de prévention des expulsions locatives.

La portée des décisions de la commission de coordination des actions de préventions des expulsions (CCAPEX), instance chargée de formuler des préconisations pour les ménages menacés d'expulsion (maintien dans le logement ou relogement notamment) et de coordonner les interventions des différentes parties prenantes, reste difficile à évaluer : l'absence de suivi dans le temps des situations évoquées au sein de la commission ne permet pas de connaître leur issue. Par ailleurs, près de la moitié des situations, dans le parc privé notamment, ne font pas l'objet d'une orientation faute de contact établi avec les personnes.

Le déploiement récent d'équipes mobiles dans plusieurs territoires du Nord (métropole lilloise, Valenciennois, Dunkerquois) s'inscrit dans une démarche vertueuse d'aller-vers, renouvelant les modalités d'information, de conseil ou d'accompagnement des personnes menacées d'expulsion. Leur efficacité reste néanmoins largement dépendante du stade de la procédure à laquelle les démarches sont engagées.

Enfin, les expulsions effectives, auxquelles il convient d'ajouter les départs spontanés avant intervention de la force publique, ne sont que rarement accompagnées de solutions pérennes de relogement, contraignant les personnes à trouver des solutions de fortune, chez des tiers le plus souvent. Les effets des expulsions locatives non seulement sur les trajectoires résidentielles des personnes concernées mais également sur leur santé, leur emploi ou encore la scolarité des enfants sont durables, comme en témoigne l'enquête conduite par la Fondation Abbé Pierre en mars 2022 auprès de plus de soixante ménages expulsés depuis plus de six mois.

L'application du DALO pour les ménages expulsés reste très ponctuelle : en 2020, seuls 32 des 172 ménages ayant déposé un recours DALO au titre de « menacé d'expulsion » ont vu leur recours accepté.

La circulaire du 26 octobre 2012 qui garantit la suspension de l'exécution du concours de la force publique dès lors que le ménage est en attente d'une offre de relogement au titre du DALO est très imparfaitement mise en œuvre dans le département du Nord. Plusieurs ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO ont en effet été expulsés en dépit de ces directives.

➔ Proposition : renforcer la politique de prévention des expulsions

- Donner des moyens pérennes à la politique de prévention des expulsions, en particulier en ce qui concerne les équipes mobiles
- Rendre impossible toute expulsion sans relogement
- Reconnaître systématiquement prioritaires les ménages menacés d'expulsion dans le cadre du DALO
- Suspendre effectivement l'exécution du concours de la force publique pour les ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO



À l'heure où le Logement d'abord, fondé sur l'accès à un logement digne et pérenne de toute personne en étant dépourvue, est avancé comme horizon incontournable des politiques de l'habitat et de l'hébergement en France et dans les territoires, le comité de veille DALO 59, qui soutient sans réserve ce principe fondateur, souhaite en rappeler les conditions de réussite. Au-delà du développement des pensions de famille, de l'intermédiation locative ou encore des démarches visant à améliorer la prévention des expulsions qu'il convient sans conteste de poursuivre, l'intensification des efforts de production de logements sociaux à faible loyer, la revalorisation significative de l'APL, continuellement rognée au cours du précédent quinquennat et en décrochage avec l'inflation récente, la priorisation réelle des attributions de logements au profit des ménages très modestes ou mal-logés doivent constituer le fil rouge d'une politique active de l'habitat.

Derrière le Logement d'abord, il faut réaffirmer haut et fort que le logement est un droit, pour lequel l'Etat est soumis à une obligation de résultat. Malgré les efforts en faveur de l'accès au logement des personnes sans domicile dans le département, les chiffres du mal-logement sont toujours plus inquiétants. On ne peut dès lors que s'interroger sur la diminution de plus de moitié du nombre de recours DALO déposés dans le Nord en six ans et sur la chute parallèle du nombre de recours acceptés (à l'exception de 2021 dont on espère qu'elle augure d'une inflexion durable !).

Le comité de veille DALO 59 appelle ainsi à une vaste campagne d'information sur le droit au logement opposable, au déploiement de lieux de conseil et d'accompagnement aux droits liés à l'habitat, à une analyse des recours DALO fondés sur l'appréciation de la situation effective de mal-logement du requérant, sans restriction des critères légaux, et à la poursuite de l'engagement des services de l'Etat et des bailleurs en faveur des relogements de qualité et conformes aux attentes et besoins des ménages.

Le logement est un droit, mobilisons-nous pour en garantir l'effectivité !





Les propositions du comité de veille

Les propositions du comité de veille s'adressent à différents acteurs et concernent différents niveaux de compétence. Sans prétendre à l'exhaustivité, le récapitulatif ci-dessous tente de mettre en lumière ces niveaux d'intervention. Certaines propositions nécessitent une modification du cadre législatif ou réglementaire, d'autres de renforcer l'efficacité de politiques publiques ou de dispositifs déjà existants, ou encore de repenser certaines pratiques dans la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Porter des politiques du logement ambitieuses	
<p>Développer une offre de logements abordables et adaptée aux besoins</p> <ul style="list-style-type: none">• en garantissant 40% de PLAI au sein des logements sociaux• en favorisant la mobilisation de logements privés à vocation sociale• en renforçant l'encadrement des loyers et ses modalités de contrôle	Etat, collectivités, bailleurs sociaux
<p>Augmenter les attributions de logements sociaux aux publics prioritaires et mobiliser pleinement l'ensemble des contingents pour assurer le relogement des ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO</p>	Etat, collectivités, Action Logement, bailleurs sociaux
<p>Renforcer la politique de prévention des expulsions</p> <ul style="list-style-type: none">• en donnant des moyens pérennes à la politique de prévention des expulsions, en particulier en ce qui concerne les équipes mobiles• en rendant impossible toute expulsion sans relogement• en reconnaissant systématiquement prioritaires les ménages menacés d'expulsion dans le cadre du DALO• en suspendant effectivement l'exécution du concours de la force publique pour les ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO	Etat, collectivités, COMED

Faciliter l'accès aux droits des personnes	
<p>Mieux faire connaître le DALO pour faciliter l'accès aux droits des personnes mal-logées</p> <ul style="list-style-type: none">• en développant une communication grand public sur le DALO• en renforçant la formation des travailleurs sociaux• en renforçant les capacités d'accompagnement juridique, administratif et social	Etat, collectivités, centres de formation des professionnels de l'action sociale

Faire évoluer le cadre juridique existant du droit au logement opposable

Dans la dynamique des évolutions saluées en ce qui concerne le handicap, définir une norme plus protectrice des locataires en ce qui concerne l'évaluation de la suroccupation dans le cadre des recours DALO, en tenant compte notamment de la typologie du logement et de la composition familiale, et pas uniquement de la superficie.	Etat
S'appuyer sur le pouvoir d'appréciation de la COMED pour qualifier de manière plus souple les situations de suroccupation	COMED

Ne pas rejeter de recours DALO sur des motifs non prévus par la loi

Respecter les conditions d'éligibilité au DALO et au DAHO et ne pas prendre en compte des éléments allant au-delà des critères prévus par le cadre juridique existant. En particulier :	COMED
<ul style="list-style-type: none"> • Ne pas rendre obligatoire la production de pièces normalement facultatives • Ne pas rendre obligatoires certaines démarches préalables qui restent une possibilité et non une obligation, en particulier le dépôt d'un dossier de surendettement pour les personnes menacées d'expulsion • Ne pas extrapoler l'évolution des parcours des requérants • Ne pas préjuger de la mauvaise foi des requérants • Apprécier les critères de non-décence conformément au cadre juridique existant 	

Clarifier l'articulation du DALO avec les dispositifs de droit commun

Lever l'exclusion du PDALHPD pour les demandeurs reconnus prioritaires et urgents ayant refusé une proposition de logement dans le cadre du DALO	Etat et collectivités
Clarifier l'articulation du DALO avec les dispositifs de la lutte «contre la non-décence, l'insalubrité et le péril», et donner plus de moyens à ces derniers	Etat, collectivités, COMED
<ul style="list-style-type: none"> • Mieux accompagner les ménages dans ces procédures complexes. • En cas de rejet du recours DALO, informer les ménages des leviers qui s'offrent à eux (démarches à engager, interlocuteurs à solliciter). • Systématiser la saisine des services d'hygiène ou autres services compétents (ARS) par les services instructeurs de la COMED lorsque celle-ci n'a pas été faite préalablement à l'introduction du recours DALO. • En tout état de cause, il convient d'avoir en COMED une appréciation fine de chaque situation afin d'évaluer la capacité des procédures de droit commun à apporter une réponse adaptée dans des délais raisonnables, et en analysant le danger pour la santé ou la sécurité auquel les personnes sont exposées, et ainsi garantir au requérant le droit à un logement digne et pérenne. • Pour les situations d'insalubrité et de péril : en fonction des situations, la COMED doit pouvoir apprécier l'opportunité d'apporter une réponse favorable quand bien même aucun arrêté n'a encore été pris, si les désordres dans le logement ont été constatés, et si les démarches auprès du propriétaire ont été vaines. 	

Améliorer le fonctionnement de la COMED

Faire nommer le président de la COMED par une autorité indépendante comme le Haut Comité pour le Droit au Logement ou le Défenseur des Droits, et pour une durée limitée	Etat
Accorder le même nombre de suppléants à chaque représentant, pour garantir une représentation équivalente de tous les membres	Etat
Organiser des sessions de formation pour les membres de la COMED, au début et de manière régulière tout au long de leur mandat	Etat

Rendre effectif le droit à l'hébergement opposable

Respecter l'inconditionnalité du droit à l'hébergement et ne pas rejeter les recours DAHO sur la base de l'absence de droit au séjour	COMED
Faire reconnaître le caractère prioritaire du DAHO dans la gestion des demandes d'hébergement pour en assurer l'effectivité	Etat et SIAO
Élargir les orientations possibles de la COMED vers le logement accompagné	COMED
Mettre en œuvre le pouvoir de réquisition du Préfet lorsqu'il n'est pas possible de faire une proposition d'hébergement dans les délais pour les ménages reconnus prioritaires et urgents suite à un recours DAHO, dans l'attente de l'attribution d'un hébergement dans le cadre du DAHO	Etat



Annexe 1 – La procédure DALO

- Envoi du dossier et des pièces administratives requises (détaillées dans le CERFA) à la COMED
- Le secrétariat de la COMED doit accuser réception du recours amiable (art.R. 441-14 du CCH)
- Le service instructeur s'assure que le recours comprend l'ensemble des pièces obligatoires (arrêté du 18 avril 2014). Le délai au terme duquel la COMED doit rendre sa décision peut être suspendu en l'attente d'un complément de dossier.
- Dans un délai de 3 mois maximum (6 semaines pour les recours DAHO) à compter de l'accusé de réception du recours la COMED peut :
 - Accepter la demande : la COMED définit les caractéristiques du logement ; elle peut préconiser un accompagnement.
 - Réorienter :
 - du DALO vers le DAHO, au vu d'une évaluation sociale.
 - du DAHO vers le DALO.
 - Rejeter la demande le cas échéant, avec proposition d'orientation.

Le requérant doit recevoir un courrier indiquant la décision rendue par la COMED et sa motivation.

Si le requérant est reconnu prioritaire

Dans un délai de 6 mois à compter de la décision de la COMED, le requérant doit recevoir une proposition de logement par un bailleur désigné par le Préfet. Cette proposition de logement sera précisée par la COMED (typologie), et le Préfet définira le secteur de relogement.

En l'absence de proposition de logement dans le délai de 6 mois, le requérant peut :

- **Introduire un recours en injonction** : en l'absence de proposition de logement dans les délais, le tribunal administratif peut enjoindre au préfet de procéder au logement du ménage. Cette injonction peut s'accompagner d'une astreinte, qui servira à financer le FNAVDL (Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement).
- Il faut introduire ce recours dans les 4 mois suivant l'expiration du délai de relogement.
- **Introduire un recours indemnitaire** : lorsqu'un ménage reconnu prioritaire au titre du DALO ne s'est pas vu proposer un logement dans les délais, il peut saisir un tribunal administratif afin d'être indemnisé du préjudice moral, physique et financier subi du fait de l'absence d'attribution de logement.

Ce recours peut être introduit à partir de l'expiration du délai de relogement, et ce sans limite de délai.

Si le requérant n'est pas reconnu prioritaire

Plusieurs possibilités existent :

- **Introduire un nouveau recours amiable devant la COMED**

Le requérant introduit un nouveau recours amiable devant la même COMED que celle qu'il a saisie initialement.

Un nouveau recours amiable peut présenter un intérêt si :

- Le requérant dépose un nouveau dossier DALO.

- Le premier recours amiable du demandeur a été rejeté au motif qu'il ne comprenait pas l'ensemble des pièces obligatoires. Dans ce cas, le demandeur a intérêt à faire un nouveau recours amiable avec l'ensemble des pièces demandées par les textes.
- La situation du demandeur a évolué depuis le premier recours amiable.

- **Introduire un recours gracieux**

Ce recours consiste à demander, de manière gracieuse, à la COMED de revenir sur sa décision. Il doit être introduit dans les 2 mois suivant la notification de la décision de la COMED par l'envoi au Président de la COMED d'un courrier recommandé avec accusé de réception.

Le recours gracieux présente un intérêt si :

- Le demandeur peut produire de nouveaux éléments démontrant qu'il est bien dans l'une des situations justifiant qu'il soit déclaré prioritaire.
- Dans son recours gracieux, le demandeur peut ainsi soutenir qu'il doit être déclaré prioritaire sur le fondement d'un autre motif que celui qu'il a invoqué dans son recours amiable.

- **Introduire un recours contentieux : le recours en excès de pouvoir**

Le demandeur saisit le juge administratif afin qu'il annule la décision de la COMED s'il estime que la décision prise par la COMED est non fondée ou repose sur un abus de pouvoir.

Ce recours est à déposer dans un délai de 2 mois après réception de la décision de refus de la COMED ou du rejet du recours gracieux.



Annexe 2 – Éléments de contexte chiffrés

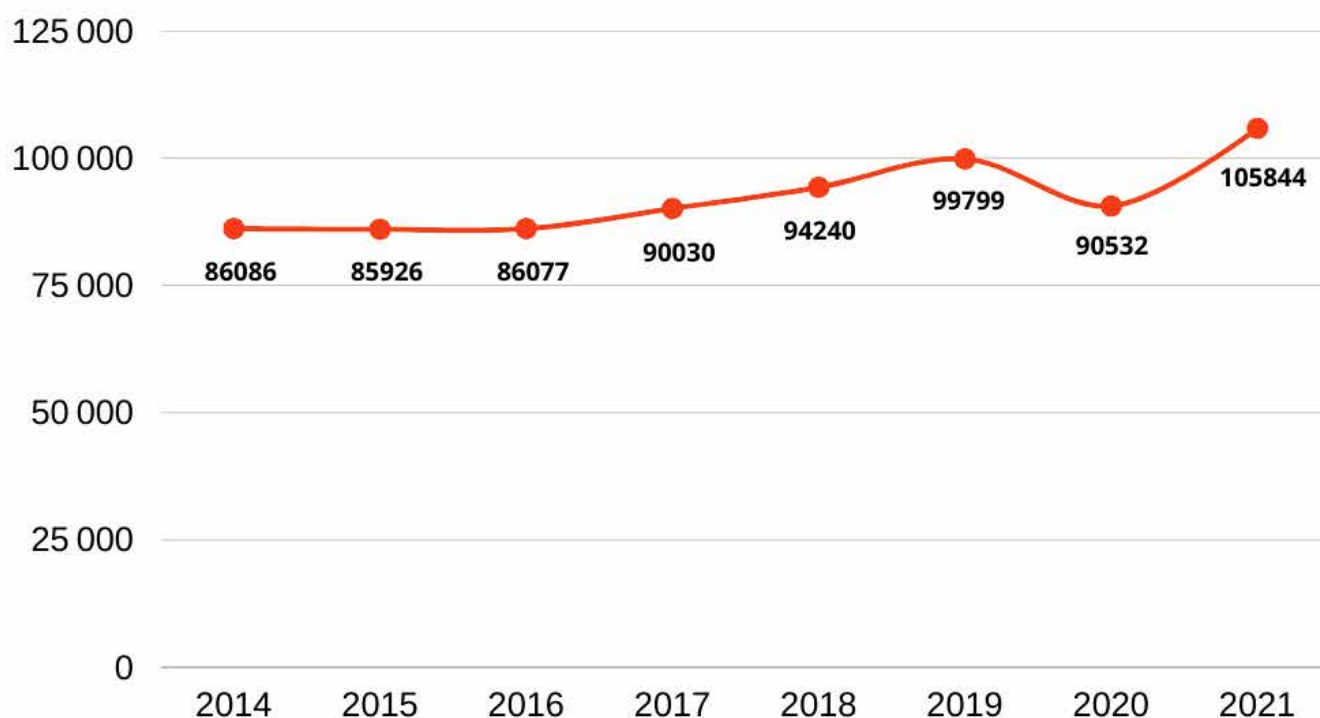
Le DALO

- Evolution du nombre de recours DALO dans le département du Nord et en France

Évolution du nombre de recours DALO (logement) déposés dans le département du Nord entre 2014 et 2021

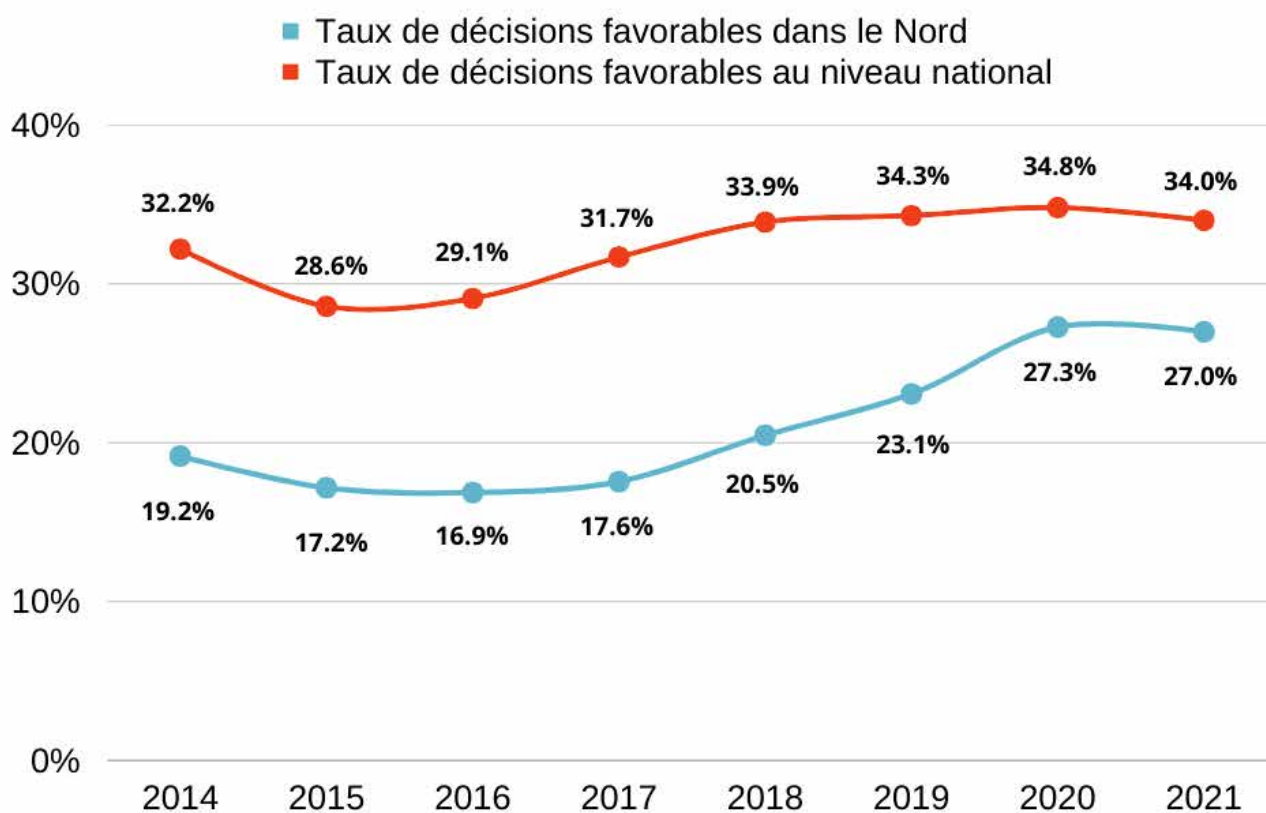


Évolution du nombre de recours DALO (logement) déposés au niveau national entre 2014 et 2021



Données DHUP

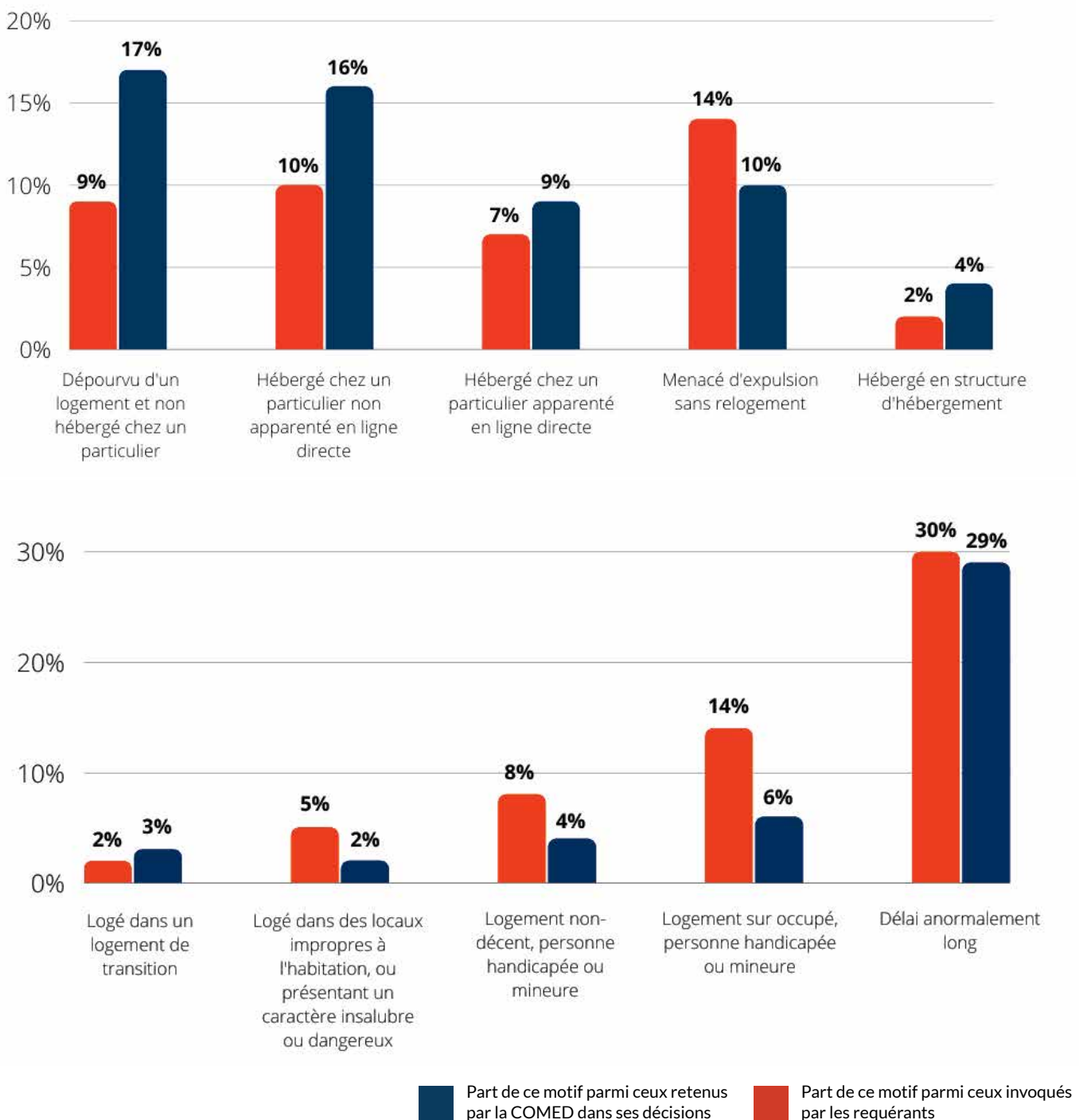
Évolution du taux de décisions favorables DALO (logement) dans le Nord et au niveau national entre 2014 et 2021



Données DHUP

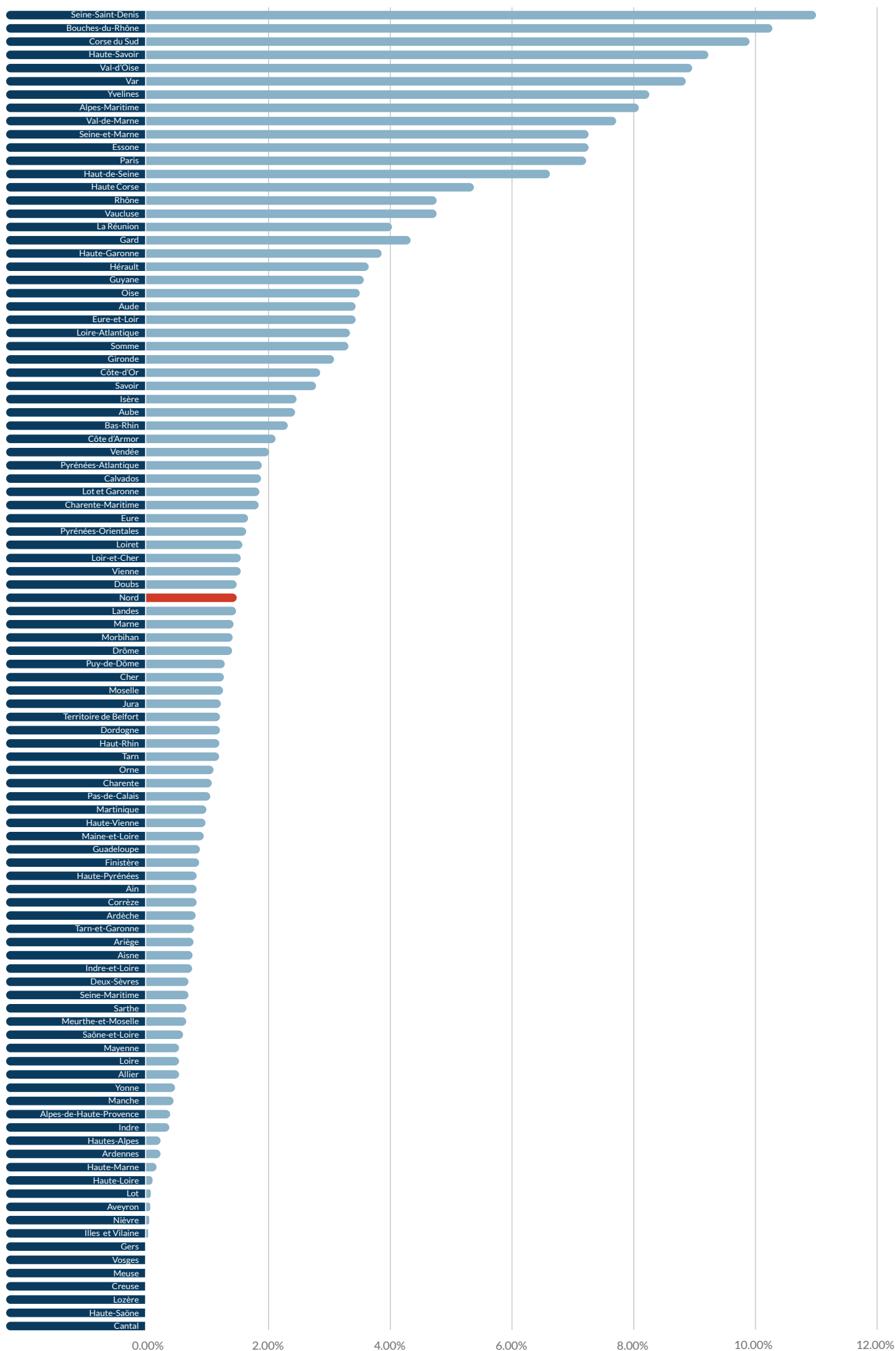
- Mise en regard de la part des différents motifs au moment du dépôt du recours et de la part de chaque motif parmi ceux retenus par la COMED, dans le département du Nord en 2020

Mise en regard de la part des différents motifs au moment du dépôt du recours et de la part de chaque motif parmi ceux retenus par la COMED, dans le département du Nord en 2020



Données DDETS

- Nombre de recours DALO pour l'année 2021 rapporté au nombre de demandes de logement social en cours par département fin 2021



Source : SNE (stock du nombre de demandes de logement social en cours fin 2021, mutations comprises, par département) et association DALO - chiffres DHUP (nombre de recours DALO par département)

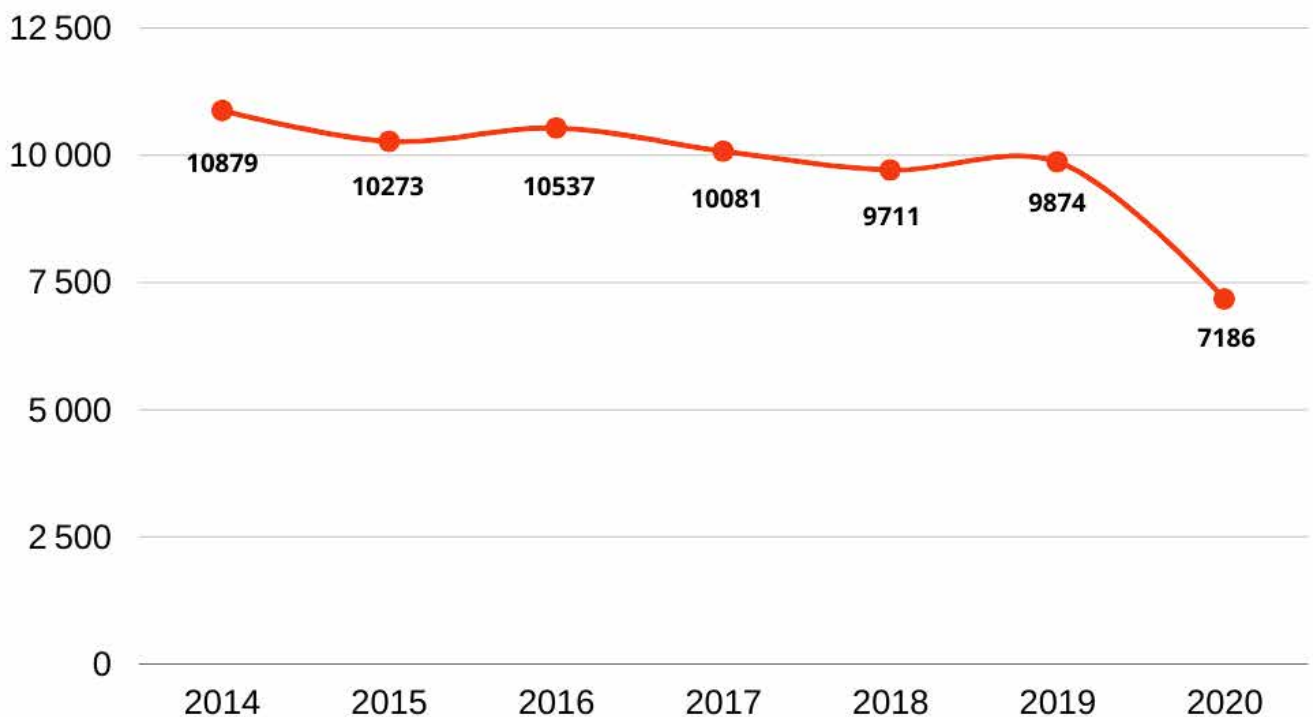
- Evolution du nombre de recours DAHO dans le département du Nord et en France

Évolution du nombre de recours DAHO introduits dans le département du Nord de 2014 à 2020



Données DHUP

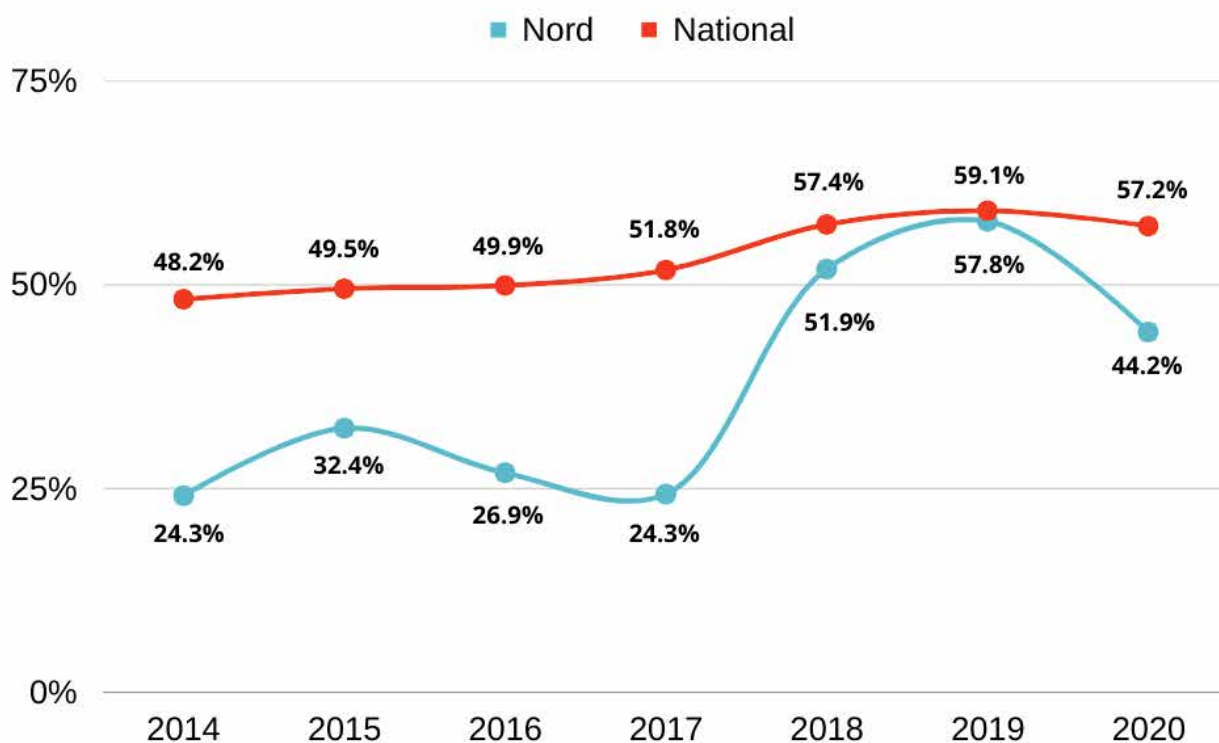
Évolution du nombre de recours DAHO introduits au niveau national de 2014 à 2020



Données DHUP

- Evolution du taux de réponse favorable aux recours DAHO dans le département du Nord et au niveau national

Évolution du nombre de réponse favorable aux recours DAHO

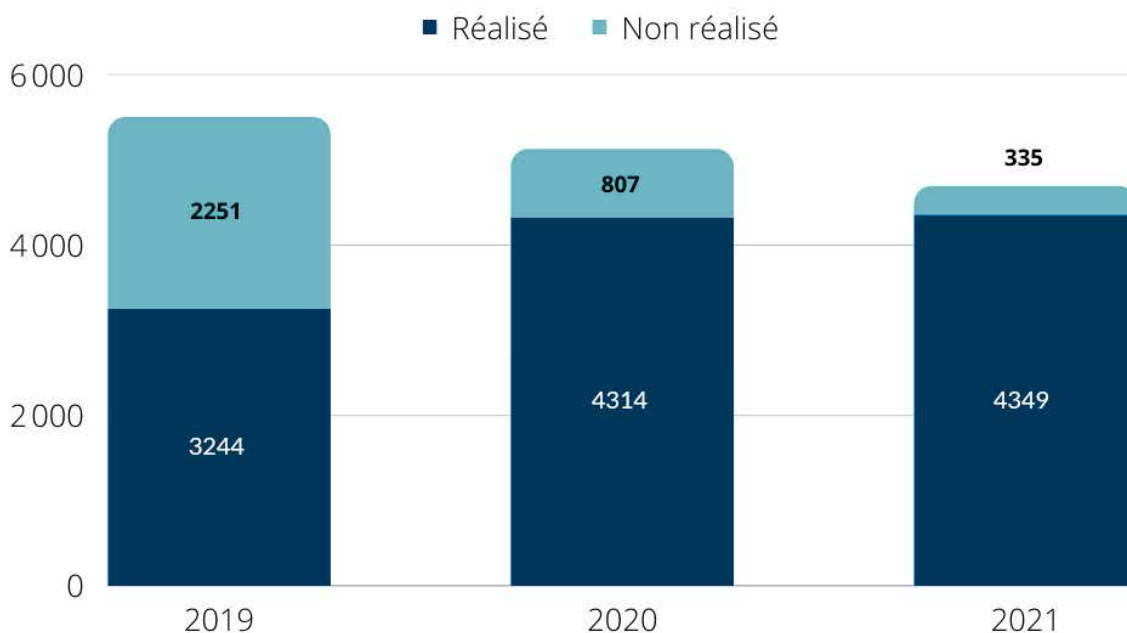


Source : DDETS du Nord et HCLPD

Les logements locatifs sociaux dans le Nord

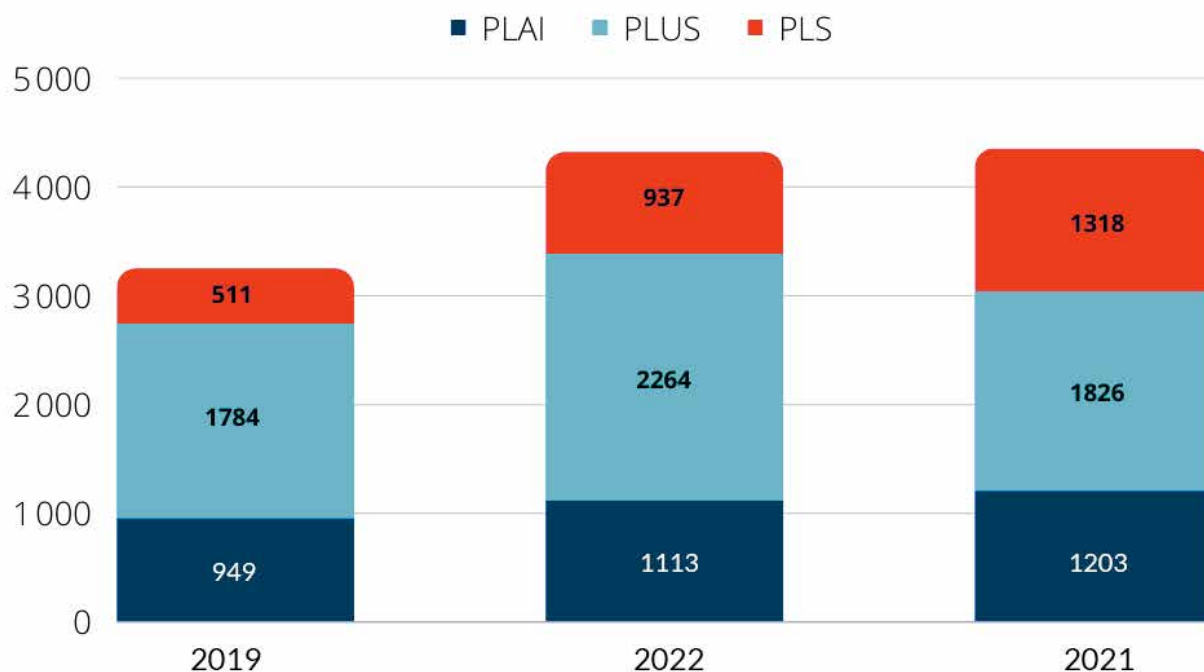
- Production de logements locatifs sociaux dans le département du Nord

Nombre de logements locatifs sociaux financés comparativement aux objectifs dans le département du Nord



Source : DREAL

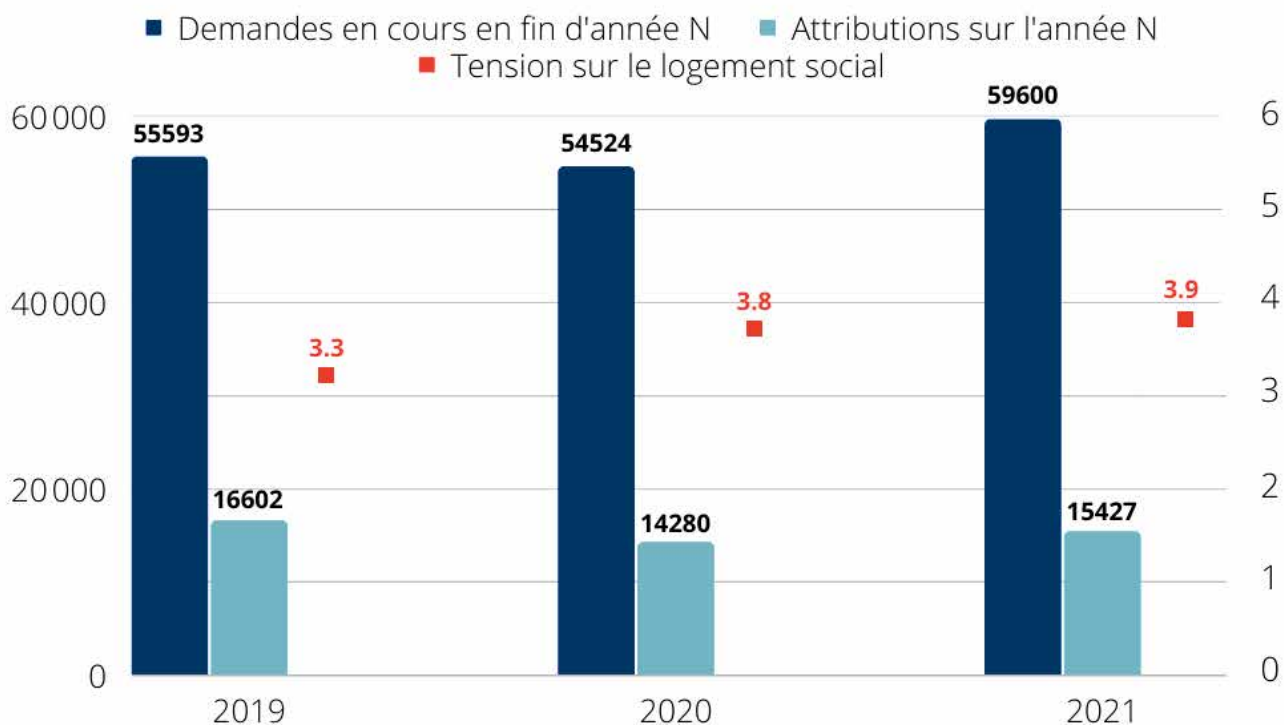
Évolution du nombre de logements locatifs sociaux financés dans le département du Nord, par type de financement



Source : DREAL, CRHH

- Tension sur le logement locatif social dans le département du Nord

Évolution de la tension entre la demande et l'attribution de logement locatif social dans le Nord (hors mutations)



Source : SNE

Tension sur l'hébergement d'urgence - situation sur le territoire de la métropole lilloise

En mars 2020, il était estimé qu'environ **3000 personnes étaient sans abri sur le territoire de la métropole lilloise** (ce chiffre comptabilise les personnes ayant déclaré avoir dormi à la rue ou en bidonville)⁶⁰. En mars 2021, selon les chiffres de la CMAO (SIAO de l'arrondissement de Lille), **1015 ménages, dont 284 avec enfants, ont appelé le 115 pour une demande d'hébergement**. Seulement **3.3% de ces demandes ont connu une réponse positive**⁶¹. Selon le baromètre enfants à la rue 2022 réalisé par la Fédération des acteurs de la Solidarité et l'UNICEF, début 2022, le département du Nord était le deuxième département après Paris avec le nombre d'appels au 115 sans issue positive pour des familles avec enfants le plus élevé⁶². Dans le département du Nord, sur la seule journée du 22 août 2022, 239 personnes en famille ont appelé le 115 sans réponse positive du fait de l'absence de place disponible ou compatible avec la composition du ménage⁶³.



60. Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, Les personnes sans domicile et vulnérables vis-à-vis du logement, mars 2021, page 5

61. Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France 2022 - éclairage régional Hauts-de-France, mars 2022, page 12

62. Fédération des Acteurs de la Solidarité & UNICEF, Baromètre enfants à la rue 2022, septembre 2022, consulté le 09 septembre 2022, <https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2022/09/Barometre-2022-vf2.pdf>

63. Ibid.

Annexe 3 – La notion de surpeuplement selon l'INSEE

L'INSEE définit son appréciation du surpeuplement d'un logement, au regard d'une norme d'occupation liée notamment à l'adaptation de la typologie du logement en fonction de la composition du ménage :

“L'indice de peuplement des logements caractérise le degré d'occupation du logement, par comparaison entre le nombre de pièces qu'il comporte et le nombre de pièces nécessaires au ménage.

L'occupation d'un logement est définie ainsi :

- *une pièce de séjour pour le ménage ;*
- *une pièce pour chaque personne de référence d'un ménage ;*
- *une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus ;*
- *pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon, une pièce par enfant.*

Exceptions : une personne seule dans un studio de 25 m² ou plus est réputée satisfaire à la norme et les logements comportant autant de pièces que la norme sont considérés comme surpeuplés s'il y a moins de 18 m² par personne.

Remarques : la cuisine n'est comptée dans le nombre de pièces que si elle mesure plus de 12 m².

Un logement auquel il manque une pièce est en situation de surpeuplement modéré. S'il manque deux pièces ou plus, il est en surpeuplement accentué. À l'inverse, on parle de sous-peuplement modéré si le logement compte une pièce de plus que la norme, de sous-peuplement prononcé s'il compte deux pièces de plus et de sous-peuplement très accentué s'il compte au moins trois pièces de plus.”⁶⁴

64. INSEE, Indice de peuplement des logements, 04 avril 2022, consulté le 30 août 2022, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1236>

Annexe 4 - Le PDALHPD

Le **plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)** créé par la loi du 31 mai 1990 (art. 2) et renforcé par la loi ALUR (2014), définit les mesures destinées à permettre aux personnes et familles en difficultés sociales et économiques (par inadaptation de leurs ressources, de leurs conditions d'existence...) :

- **d'accéder à un logement** décent et indépendant ou de **s'y maintenir** : suivi des demandes de logement et d'hébergement des familles concernées par le plan ; création ou mobilisation d'une offre adaptée de logement et d'hébergement et principes pour améliorer la coordination des attributions prioritaires de logement ; prévention des expulsions locatives ; repérage et résorption des logements indignes, non décents [...], mobilisation de logements dans le parc privé
- de disposer dans ce logement de la **fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques** : mesures de lutte contre la précarité énergétique [...]
- et de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un **accompagnement** correspondant à leurs besoins : offre globale, répartition, réalisation et financement des services d'accompagnement vers et dans le logement (dont FSL), définition du cadre de la coopération entre acteurs [...]

Établi pour une durée de 6 ans maximum, ce plan est élaboré et mis en œuvre :

- par L'État et par le Département,
- avec l'appui d'un Comité responsable du PDALHPD, qui associe à cette démarche des représentants des communes ou de leurs groupements et d'autres personnes morales (associations -notamment- de lutte contre les exclusions, organismes exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie sociale, financière et technique, caisses d'allocations familiales, distributeurs d'eau et fournisseurs d'énergie, etc.).

Pour consulter le PDALHPD 2019- 2024 du département du Nord :

<https://services.lenord.fr/plan-departemental-daction-pour-le-logement-et-l-hebergement-des-personnes-defavorisees-pdalhpd--espace-partenaires>





Bibliographie

ADIL du Nord et du Pas-de-Calais, Les loyers du parc privé et du parc social - Métropole Européenne de Lille - 2019, décembre 2020, <https://www.adilnpsc.fr/pdfs/Etude%2012.01.21.pdf>

Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, Les personnes sans domicile et vulnérables vis-à-vis du logement, mars 2021, <https://www.adu-lille-metropole.org/wp-content/uploads/2021/05/Les-personnes-sans-domicile-et-les-personnes-vulnerables-vis-a-vis-du-logement-WEB.pdf>

Association DALO, Analyse des chiffres du DALO 2021, juin 2022, https://droitaulogementopposable.org/IMG/pdf/note_chiffres_dalo_2021.pdf

Comité de veille DALO Ile de France, Manuel pratique pour l'application du DALO et du DAHO en Île-de-France, janvier 2019, https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2021/03/Man_pratique-dalo_daho_final_web.pdf

Copilotes du PDALHPD du Nord, Doctrine relative aux refus de proposition de logement dans le cadre du PDALHPD 2019 – 2024, consulté le 04 juillet 2022, <https://www.nord.gouv.fr/content/download/73794/454193/file/doctrine%20en%20mati%C3%A8re%20de%20refus.pdf>

Cour des comptes, Le droit au logement opposable – une priorité à restaurer, janvier 2022, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-01/20220126-droit-au-logement-opposable.pdf>

DDETS du Nord, Bilan du droit au logement opposable – année 2020, décembre 2021

Fédération des Acteurs de la Solidarité & UNICEF, Baromètre enfants à la rue 2022, septembre 2022, consulté le 09 septembre 2022, <https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2022/09/Barometre-2022-vf2.pdf>

Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France 2022 - éclairage régional Hauts-de-France, mars 2022, <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/doc2022-rml-hdf-vdef.pdf>

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, 15 ans après la loi Dalo, un nécessaire rappel à la loi, 11 mai 2022, http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/15_ans_apres_la_loi_dalo_un_necessaire_rappel_a_la_loi_2022.pdf

INSEE, Indice de peuplement des logements, 04 avril 2022, consulté le 30 août 2022, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1236>

Marie Arlette Carlotti, L'effectivité du droit au logement opposable - Mission d'évaluation dans 14 départements, décembre 2016, https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_mission_Carlotti_-_Dec_2016_Vmail.pdf

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, Droit au logement opposable – guide pour les commissions de médiation, septembre 2017, https://assodalo.org/IMG/pdf/20171103_guide_comed_definitif-2.pdf

Source des données statistiques

Rubrique « Statistiques » du portail national de la demande de logement social : <https://www.data.logement.gouv.fr/statistiques/>

Site du Haut Comité pour le Droit au Logement, Bilan et statistiques (données DHUP / InfoDalo), <https://www.hclpd.gouv.fr/bilan-et-statistiques-2008-2020-a45.html>

DDETS du Nord, Bilan du droit au logement opposable – année 2020, décembre 2021

DREAL Hauts-de-France, Tableau de bord du logement - bilan année 2021

Association DALO, Les chiffres du DALO, <https://assodalo.org/Les-chiffres-du-DALO-131>

Cadre légal et réglementaire

Code de la Construction et de l'Habitation

Code de l'action sociale et des familles

Instruction du Gouvernement du 13 décembre 2017 relative au droit au logement opposable, NOR : TER-L1731312J, <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/42871>

Préfet du Nord, Arrêté préfectoral fixant la composition de la commission de médiation, 20 février 2020

Jurisprudence

Conseil d'Etat, 5ème - 4ème chambres réunies, 13/10/2017, 399710, ECLI:FR:CE

CHR:2017:399710.20171013, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035803975>

Conseil d'État, 5ème chambre, 19/07/2017, 402721, ECLI:FR:CECHS:2017:402721.20170719, Inédit au recueil Lebon, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035245556/>

TA de Versailles n°0804757 du 09 janvier 2009

CAA Lyon, arrêt n° 13LY02894, 2 décembre 2014

Décisions d'autorités administratives indépendantes

Défenseur des Droits, Décision 2020-001 du 15 janvier 2020, <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/eli/decision/2020/01/15/00001/aa/texte>



