



Synthèse

Le DALO (Droit au logement opposable)

Philippe BROUANT (École de droit de la Sorbonne – Paris I))
avec la collaboration d'Yves JÉGOUZO

Xavier BIOY
Caroline BUGNON
Damien FALLON
Norbert FOULQUIER
Geneviève IACONO
Rozen NOGUELLOU
Arnauld NOURY
Sabrina ROBERT-CUENDET
Frédéric ROLLIN
Jean-François STRUILLOU
Françoise ZITOUNI

Septembre 2011

GRIDAUH
Groupement de recherches sur les institutions et le droit
de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable comporte deux apports majeurs. D'une part, elle institue, pour rendre effectif le « droit à un logement décent et indépendant », un système de double recours spécifique, amiable dans un premier temps devant une instance administrative – la commission départementale de médiation, devant le juge administratif dans un second temps. Elle assure ainsi aux demandeurs, le plus souvent de personnes en situation de faiblesse, une assistance procédurale de nature à favoriser le bon cheminement de la demande fondée. D'autre part, la loi fait de l'Etat le débiteur de l'obligation de satisfaire aux demandes de logement. Elle fait peser sur lui une obligation de résultat. Avec au bout du processus la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat s'il ne peut satisfaire à ses obligations, responsabilité pour faute, pour carence dans l'utilisation de ses prérogatives.

La recherche conduite par le GRIDAUH avait pour premier but de collecter et d'analyser les principales décisions des commissions départementales de médiation et les jugements rendus par les tribunaux administratifs dans 8 départements (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Nord, Paris, Rhône, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne) échantillon représentatif des différents cas de figure rencontrés dans le domaine du logement. Si l'analyse de la jurisprudence a porté sur l'ensemble des jugements prononcés jusqu'en janvier 2010, celle des décisions des commissions de médiation s'est limitée à deux périodes – mars et octobre 2009. Sur la base d'une grille d'analyse commune aux chercheurs, chaque équipe membre du réseau du GRIDAUH a réalisé une monographie du département étudié. Ces monographies ont fait l'objet de débats publics à l'occasion de séminaires organisés dans les départements. Enfin chaque responsable de monographie a pris en charge un thème afin d'en faire la comparaison dans les huit départements étudiés.

L'objectif de l'évaluation juridique est d'identifier les facteurs qui conduisent à des divergences d'interprétation à l'égard de situations identiques et les difficultés éventuelles liées aux dispositions normatives propres au dispositif du DALO.

Il est nécessaire de distinguer les questions relatives à l'appréciation du dispositif DALO de celles qui concernent les impacts de ce dispositif sur la politique du logement.

1 – Sur le dispositif DALO

Concernant la question de l'accès au droit, le rapport souligne l'importance de la qualité et de la clarté de l'information et les stratégies ambiguës de certaines communes. Les difficultés ne sont pas liées à un défaut normatif mais plutôt à des postures politiques. A l'instar d'autres rapports, l'étude du GRIDAUH préconise d'établir à l'initiative du préfet, un cadre conventionnel de participation des autres collectivités et organismes à la diffusion de l'information sur le DALO

Les carences dans l'assistance apportée aux demandeurs conduisent à un très fort taux de requêtes irrecevables et une méconnaissance du sens et de la portée de la décision de justice, conçue comme un acte d'administration et non comme un acte de juridiction. Le rapport insiste également sur l'importance de l'accompagnement social qui, faute de moyens, n'est pas suffisamment développé.

Concernant les modalités d'instruction, le rapport ne détecte pas de différences quant à la qualité de l'instruction selon qu'elle est exercée en régie ou déléguée à un tiers. De même aucune conclusion ne peut être tirée de l'existence de pré-commissions si ce n'est que le recours aux discussions et arbitrages en commission semble dans ce cas plus limité. En revanche, les commissions ne se considèrent pas comme liées par les propositions effectuées

par les services instructeurs ou les pré-commissions et n'hésitent pas à revenir sur les considérations initiales.

L'analyse des décisions au fond indique en premier lieu que les commissions souhaitent s'en tenir à une lecture stricte des conditions posées par la loi : « la loi, toute la loi, rien que la loi ». Les commissions sont loin de statuer en équité et rechignent à utiliser les marges de manœuvre offertes par les textes et en particulier la faculté prévue par le dernier alinéa de l'article R. 441-14-1 du CCH de rendre éligible un demandeur « qui ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques ». Les commissions semblent ainsi avoir intégré l'idée qu'elles se doivent d'être sélectives pour être efficaces, une interprétation par trop souple de la règle et, par là même, une reconnaissance plus facile du bénéfice du DALO risquant, dans des départements qui connaissent des situations tendues en matière de logement social, d'obérer l'efficacité et la crédibilité de l'institution. En dehors de quelques décisions erratiques relevées par les équipes, certaines lignes d'interprétation identifiées soulèvent des difficultés. Les divergences d'interprétation posent bien évidemment des problèmes lorsque leur conformité à la loi semble discutable ou si elles ajoutent une condition à la loi ; par exemple, certaines commissions ne considèrent pas les demandeurs DALO logés dans le parc public comme prioritaires et pouvant invoquer l'urgence au motif de l'indécence, de la suroccupation ou de l'insalubrité estimant que cette situation relève de la mutation interne dont est responsable l'organisme bailleur. De même, certaines commissions ont pour doctrine d'inclure les personnes à qui a été notifié par le propriétaire un congé pour vente ou reprise dans la catégorie « menacés d'expulsion » alors même qu'aucun jugement d'expulsion n'a été prononcé à leur encontre. L'éligibilité au titre du « délai anormalement long » est le plus souvent subordonnée au cumul de conditions socio-économiques difficiles. Concernant cette dernière catégorie on peut d'ailleurs signaler, en marge du rapport du Comité, qu'il n'existe manifestement pas de données sur le nombre de personnes déclarées éligibles à ce titre par les commissions et qui pourront, à partir du 1^{er} janvier 2012 s'adresser au juge¹.

Ces divergences d'interprétation peuvent résulter de situations locales différentes. C'est le cas par exemple pour la catégorie des « menacés d'expulsion ». En présence d'un jugement d'expulsion, la réalité « physique » de l'expulsion, et donc l'urgence qu'il y a à reloger le demandeur, ne sera pas la même en fonction des pratiques territoriales. Il en va de même face à une situation d'insalubrité ; une commission avisée des carences des services étatiques dans le traitement de l'insalubrité sera plus à même de déclarer le demandeur éligible compte tenu des failles des dispositifs de droit commun. Ces divergences résultent également « naturellement » des débats et clivages internes aux commissions. On peut d'ailleurs relever que le rapport de 2010 du Conseil général de l'environnement et du développement durable invite à ne pas multiplier « les commissions dans un même département » afin de ne pas accroître les différences de traitement des dossiers de recours...

L'harmonisation de ces interprétations – contraires aux textes – devrait être le fait du juge administratif. Or, le taux des recours pour excès de pouvoir exercés par les déboutés du DALO est très faible². Même si cela peut créer une situation de conflit avec la commission, les préfets ne devraient pas hésiter à saisir le juge pour contester des interprétations hasardeuses. De manière plus conciliante, le préfet pourrait utiliser les facultés offertes par

¹ Combien d'ailleurs de ménages déclarés éligibles à ce seul titre ont reçu une proposition d'offre de logement ? Il serait également intéressant d'avoir des données sur le nombre de relogement effectif, ce qui montrerait que l'intervention du juge n'est pas toujours indispensable...

² Le rapport 2010 du Comité de suivi du DALO note que « seulement 2,5% des requérants logement rejetés ou réorientés, et 1,2% des requérants hébergement contestent la décision devant le tribunal administratif. »

l'article R. 212-1 du code de justice administrative et solliciter pour avis la Cour administrative d'appel compétente sur une question posant un problème d'interprétation. Cet avis devrait bien évidemment être transmis à l'ensemble des commissions incluses dans le ressort de la Cour.

Il existe certes des divergences entre les tribunaux qui mettront un certain temps à se résorber. Le rapport souligne que le degré de contrôle opéré par le juge sur les décisions des commissions est variable selon les juridictions. Mais les commissions, parfois présidées par d'anciens magistrats, sont attentives à la jurisprudence rendue sur leurs décisions.

Une tentative d'harmonisation par le biais de préconisations du ministère du Logement serait-elle la solution ? Ce n'est pas certain, les commissions revendiquant en effet une autonomie et une indépendance vis-à-vis de l'Etat, gage de leur autorité au plan local. En revanche le ministère pourrait utilement diffuser des outils au profit des commissions et notamment un recueil de jurisprudence sur le DALO.

La forme des décisions rendues par les commissions soulève également des interrogations. Des incertitudes existent sur leur champ matériel (la définition des caractéristiques du logement), personnel (à qui bénéficie exactement et précisément la décision ?) et temporel (le rejet par le juge d'un recours injonction fait-il perdre la qualité de prioritaire reconnu par la commission ?). En pratique, et considérant que le contentieux des décisions des commissions ira croissant, il ne fait pas de doutes que les requérants seront vigilants sur le respect du caractère contradictoire de la procédure, de l'égalité des armes ou de l'impartialité de la commission. Il en va de même de la rédaction des décisions – certaines commissions donnant une forme juridictionnelle à leurs décisions – ou de leur motivation, encore trop laconique ou stéréotypée. Ces observations conduisent à s'interroger sur le statut des commissions – à mi-chemin entre la commission consultative et la juridiction spécialisée – et la publicité des règles de leur fonctionnement ou de leur doctrine. Le précédent des anciennes commissions départementales des travailleurs handicapés montre que les exigences posées par les prescriptions de l'article 6-1 de la CEDH relatives au droit à un procès équitable invitent à repenser soit le mode de contrôle juridictionnel exercé sur les commissions de médiation, soit leur caractère simplement administratif.

Cette réflexion pose plus fondamentalement la question de l'évolution du rôle des commissions de médiation. Faut-il les concevoir comme remplissant une fonction transitoire destinée à résorber un « stock » de dossiers difficiles ou doivent-elles s'inscrire dans la durée et le paysage institutionnel de la politique du logement ? Doit-on transformer ces commissions en véritables juridictions spécialisées – ce qui suppose de revoir profondément leur composition et mode de fonctionnement – capables de prononcer directement des injonctions sous astreinte ?

Concernant les suites des décisions des commissions de médiation, deux systèmes peuvent être globalement distingués.

Dans le premier, selon une logique ascendante, les organismes d'HLM transmettent aux préfetures leurs vacances sur le contingent préfectoral ; la préfeture va alors « piocher » dans ses listes de prioritaires DALO et proposer un ou plusieurs candidats à l'organisme bailleur. Un tel système oblige à une connaissance fine des bailleurs et de leur parc pour éviter des blocages avec ces derniers.

Certaines préfetures qui, à un moment, se contentaient de proposer un seul et unique candidat sont revenues à une pratique ancienne consistant à proposer une liste de trois candidats par logement vacant pour laisser aux organismes un choix. Ce système présente le risque de faire perdre – en cas de retard pris par la préfeture ou de refus de l'organisme bailleur – son « tour de proposition » à l'Etat. Dans certains départements où la situation est tendue, les refus opposés par les commissions d'attribution des organismes d'HLM aux

prioritaires DALO peuvent être importants et conduire à des situations de conflits avec les préfetures. La question des refus – parfois illégaux – d’attribution des logements aux prioritaires DALO pourrait être réglée dans le cadre de contentieux initiés par lesdits prioritaires. Mais il semble plus logique que les préfets exercent les pouvoirs d’injonction qui leur sont reconnus dans le cadre de la loi DALO. La commission dirigée par Paul Bouchet estimait d’ailleurs que « l’usage ponctuel du pouvoir d’attribution directe aurait un effet pédagogique et dissuasif certain³ ». Et certains jugements, dans le contentieux de l’injonction, laissent transparaître un certain « agacement » du juge quant à l’absence de mise en œuvre des pouvoirs du préfet⁴.

Il faut signaler le fait que certaines préfetures définissent un « coefficient d’urgence » du relogement en fonction du cumul éventuel d’un certain nombre de critères - existence d’un contentieux, existence d’une astreinte, handicap du requérant... - ce qui revient à établir des priorités à l’intérieur des ménages DALO.

Dans le second système, la logique est descendante. La préfeture transmet aux organismes d’HLM les listes de prioritaires à charge pour eux, dans le cadre de commissions interbailleurs, de se répartir ces prioritaires. Ce système a bien évidemment les faveurs des organismes d’HLM en ce qu’il leur laisse une marge de manœuvre. De plus il libère les services préfectoraux du travail de proposition a priori en se cantonnant à un contrôle *a posteriori*. Il présente néanmoins le risque de voir les organismes procéder eux-mêmes à une hiérarchisation des demandeurs et à en reléguer certains. Ce dispositif de gestion des contingents de réservation en flux a les faveurs du Comité de suivi du DALO qui dans son 4^e rapport d’octobre 2010 estimait qu’en s’engageant « sur un pourcentage de ses attributions annuelles plutôt que sur un stock pré-identifié, le bailleur assumerait la pleine responsabilité de la recherche du logement le mieux adapté à chaque demandeur désigné par le préfet. »

L’intervention du juge dans la mise en œuvre des décisions des commissions est remarquable à plusieurs titres.

En matière de contrôle de légalité tout d’abord ; le débat sur la reconnaissance d’un recours de plein contentieux en ce qui concerne les décisions des commissions ne nous paraît pas clos pour deux raisons : la première concerne les interrogations soulevées par la composition et le mode de fonctionnement des commissions (*supra*) ; la seconde a trait aux nécessités d’un traitement de l’urgence dans le domaine de l’hébergement qui – compte tenu de l’absence de critère précis posé par le législateur – pourrait justifier un plein contentieux dans ce domaine⁵. En matière de contentieux de l’injonction ensuite car son rôle est loin de se limiter à constater la carence de l’Etat : le juge apprécie l’existence d’une véritable offre de logement, son caractère adapté, la persistance d’une situation d’urgence... Il faut souligner l’intérêt de cette incursion du juge dans un secteur où, jusqu’alors, le contentieux était rare. Certains magistrats ont provoqué des réunions avec l’ensemble des acteurs de la chaîne du DALO afin de mieux comprendre les subtilités de la gouvernance de la politique du logement... Par ailleurs le contentieux DALO a confronté le juge administratif à des demandeurs défavorisés, ce qui

³ P. Bouchet (Dir.), Relever le défi du droit au logement opposable en Ile-de-France, juin 2009

⁴ A propos d’un candidat DALO rejeté par le bailleur au titre de la précarité de sa situation par exemple, le TA de Melun rappelle qu’il appartient au préfet, si le logement proposé fait partie de son contingent, de faire appliquer ses décisions par l’OPAC (TA Melun 18 mai 2009 n°0902438/5).

⁵ Sans plaider pour une telle conversion, Peal Nguyen-Duy indiquait que les demandeurs d’hébergement « constituent un public dont la situation sera peut-être plus difficile à appréhender pour le juge administratif compte tenu de la faiblesse de ses repères en ce domaine et de l’absence de critères de mise en œuvre des textes sur ce point » P. Nguyen-Duy – Le droit au logement opposable : aspects de procédure et de fond – in Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative, sous la direction de Catherine Teitgen-Colly, LGDJ 2011 p. 149 et s.

constitue un public inhabituel pour celui-ci⁶. Sans disposer de données chiffrées sur ce point, on peut indiquer que les demandeurs DALO n'hésitent pas à venir plaider leur cause oralement devant le juge. Pour autant, il ne semble pas que le juge ait pu développer une jurisprudence particulière sur les règles contentieuses en ce qui concerne par exemple les irrecevabilités. Autrement dit, face à un public peu habitué à la saisine du juge, ce dernier n'a pas fait preuve de tolérance particulière⁷. Il faut rappeler également, comme le soulignait le Conseil d'Etat dans son rapport de 2009, que le recours spécifique DALO offre moins de garanties qu'un recours ordinaire (urgence, juge unique, absence de rapporteur public, astreinte non versée au requérant....).

Dans la logique du dispositif mis en place par le législateur, c'est le juge qui détient les clés de l'effectivité. Certes, la détermination du montant des astreintes a été encadré – chaque juridiction se « bricolant » sa grille d'évaluation – mais, en matière de liquidation des astreintes, le juge joue un rôle essentiel dans la mesure où – la plupart du temps – c'est sur son initiative que la procédure de liquidation sera engagée. Cela étant, le contentieux de la liquidation des astreintes peut imposer un travail d'instruction de plus en plus lourd avec un effet « boule de neige » puisque « le stock de demandeurs prioritaires qui auront obtenu une injonction ne va cesser de grossir », ce qui fait craindre à certains qu' « afin de diminuer cette charge, les tribunaux pourront adopter la stratégie de ne pas liquider d'office l'astreinte mais d'attendre d'être saisis d'une demande d'exécution⁸ ».

Par ailleurs, il semble que le contentieux naissant de l'indemnisation ouvre des perspectives de perturbation des logiques existantes. Le juge pourra être amené à intervenir pour régler les « dommages collatéraux » liés à la mise en œuvre du DALO ; recours en indemnisation de la part des prioritaires non logés à l'encontre de l'organisme HLM ayant refusé l'attribution d'un logement, recours d'un organisme HLM contre la décision du préfet d'imposer un demandeur DALO, recours de l'Etat contre une commune qui refuse de produire des logements sociaux... Ce rôle de régulation provoquera un « effet levier » dans la politique du logement qui pourrait toucher des collectivités ou organismes pour qui – jusqu'alors – le DALO était une affaire propre à l'Etat. On ne peut manquer d'évoquer également l'intervention éventuelle de la Cour européenne des droits de l'homme qui ne badine guère avec le respect des décisions de justice.

Cela étant les premiers jugements rendus en matière d'indemnisation peuvent tempérer ce constat. Alors que certains estimaient que ce contentieux pouvait générer des sommes importantes au profit des mal logés⁹, la conception restrictive du préjudice subi et l'indemnisation réduite accordée – alors même que le juge, à la différence du contentieux de

⁶ A propos du contentieux du RSA, J-M. Belorgey pouvait écrire : « les juridictions administratives de droit commun ne sont pas des juridictions entraînées à juger des litiges comme ceux auxquels donne lieu le RMI où la part du droit n'est souvent pas mince, mais celle de l'appréciation des situations de fait toujours considérable, et le requérant mal armé, ou pas du tout pour défendre sa cause par une procédure écrite » : Le RSA, un anti RMI ? RDSS 2009 p. 269.

⁷ Il peut paraître surprenant d'évoquer une éventuelle différence de traitement du juge en fonction du profil socio-économique du demandeur. Pour autant cet argument apparaît en filigrane dans la décision du Conseil constitutionnel du 10 mars 2011 Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure DC 2011-625 : à propos de la censure du mécanisme d'évacuation forcée des campements illicites, le commentaire de la décision par le secrétaire général dans les cahiers du Conseil indiquait : « Certes, le législateur a prévu le même recours suspensif de quarante-huit heures mais celui-ci est difficilement accessible à ces personnes qui, dans la réalité, sont dans l'incapacité de saisir le tribunal administratif dans un si court délai. »

⁸ P. Nguyen-Duy – Le droit au logement opposable : aspects de procédure et de fond – in Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative, sous la direction de Catherine Teitgen-Colly, LGDJ 2011 p. 149 et s.

⁹ Sur ce point, N. Foulquier – Le droit au logement, la naissance d'un nouveau type de contentieux ? – DAUH 2010, p. 27 estimant entre 2.4 et 9.6 milliards d'euro les sommes pouvaient résulter de ce contentieux.

l'astreinte, ne connaît aucun encadrement – font resurgir l'ambiguïté du DALO : « droit à une procédure spécifique destinée à garantir son opposabilité plutôt que droit subjectif à l'attribution effective d'un logement¹⁰ ».

Sur cette même question, on peut constater au final que la médiatisation qui aurait pu être donnée à cette action contentieuse, notamment par les associations, n'a pas été utilisée ; si celles-ci ont le statut inconfortable « d'assistant », ne leur donnant pas un intérêt à agir direct, il nous semble que la question est différente s'agissant du contentieux de l'indemnisation et qu'elles peuvent prétendre à un intérêt à l'application ou plutôt à la sanction de l'inapplication de la loi. On aurait pu même imaginer une sorte « d'action collective » portée en support de prioritaires non logés.

On peut également s'interroger sur les effets du contentieux DALO à l'égard d'autres contentieux ayant trait au logement. En particulier, le juge refuse de donner d'autres effets que ceux reconnus par la loi à la qualité de bénéficiaire du DALO. La Cour d'appel de Paris a pu ainsi rappeler que « la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable fait peser sur les pouvoirs publics la charge de mettre en œuvre le droit à un logement décent mais ne peut avoir pour effet d'imposer, serait-ce par une décision de l'autorité judiciaire, à une personne privée au nom du devoir de solidarité pesant sur la Nation une mesure comparable à une expropriation pour cause d'utilité publique ou à une réquisition non consacrée légalement¹¹ ». La Cour de cassation a la même position estimant que la loi du 5 mars 2007 ne peut avoir pour effet de légitimer « une occupation sans droit ni titre d'un immeuble appartenant à autrui¹² ». Le Conseil d'Etat estime de même que les dispositions de la loi du 5 mars 2007 ne peuvent être opposées à l'encontre d'une décision du préfet accordant le concours de la force publique pour procéder à une expulsion¹³.

Enfin, et bien que cela relève plus de la sociologie juridique, on peut s'interroger sur les impacts de la loi DALO sur l'image de la justice. L'échéance du 1^{er} janvier 2012 – date à laquelle ménages éligibles au titre du délai anormalement long pourront saisir le juge - risque de créer beaucoup de désillusion et de ternir quelque peu l'idée qui doit s'attacher à l'autorité des décisions de justice. Certains évoquent ainsi une « instrumentalisation du juge par le pouvoir » qui représente un risque pour la « crédibilité de la décision juridictionnelle » et au-delà, « une décrédibilisation du droit lui-même qui se profile¹⁴... ». Le Conseil d'Etat lui-même dans son rapport de 2009 indiquait que « si la cohérence entre l'objectif et les moyens alloués n'est pas rapidement assurée, le passage devant le juge administratif risque de servir de révélateur d'une certaine forme d'impuissance publique et d'accréditer l'idée que les droits opposables puissent être théoriques, voire fictifs ».

2 – Les impacts du DALO sur la politique du logement

Dans une dernière partie, le rapport s'attache à évaluer l'impact de la mise en œuvre de la loi DALO sur les politiques locales de l'habitat. Concernant l'état du parc immobilier, le DALO a pu faire émerger l'identification d'un certain nombre de problèmes liés à l'analyse des

¹⁰ H. Belrhali-Bernard – L'action en responsabilité : recours de la dernière chance pour le DALO ? – AJDA 2011 p. 690

¹¹ CA Paris 11 mars 2009 n°08/18200

¹² Cass. 3^e civ, 20 janvier 2010, n°08-16088, Bull. n°19

¹³ CE 30 juin 2010, Ministre de l'intérieur, req. n°332259 : *Rec. CE (à paraître)*.

¹⁴ S. Joubert – Le droit au logement versus loi DALO : enseignements contentieux pour la justiciabilité des droits sociaux. – Revue de droit sanitaire et social 2010 p. 823 et s.

situations d'indécence, de suroccupation dans le parc HLM nécessitant de la part des organismes une politique de mobilité plus active.

Surtout, la mise en œuvre de la loi DALO a permis de questionner un certain nombre de dispositifs existant. La procédure DALO va impliquer de réactiver des procédures relevant d'autres législations et d'accélérer le traitement de situations bloquées ou délaissées. En matière d'insalubrité par exemple, à la suite de la loi du 25 mars 2009, la commission a en effet la possibilité de demander aux services compétents un état de la procédure. Il semble toutefois délicat que la commission s'érige en « autorité d'inspection » des procédures de droit commun en matière de lutte contre l'habitat indigne. Il faut noter également le rôle important joué par la procédure DALO en matière de signalement ; c'est le cas pour l'indécence, ce qui est intéressant car la commission engage une procédure administrative alors que l'indécence relève du juge judiciaire et qu'il n'existe pas de « police » de l'indécence. Se pose toutefois le problème du suivi de l'indécence et de l'accompagnement du locataire dans ses rapports avec le propriétaire : bien souvent, celui-ci se retrouve seul à gérer la situation...

De même se pose la question de l'articulation entre les dispositifs existants dédiés aux plus défavorisés - du type accord collectif départemental - et le dispositif DALO. La mise en œuvre de ces accords est très variable sur les territoires mais l'intérêt essentiel du dispositif est qu'à la différence du dispositif DALO, ces accords - passés avec les organismes d'HLM pour faciliter l'attribution de logements aux personnes défavorisées - concernent l'ensemble des contingents détenus par les collectivités (Etat, commune, intercommunalités, etc.). D'où une question importante : faut-il intégrer les publics DALO dans les accords collectifs départementaux alors qu'actuellement c'est l'un des rares instruments « partagés » de gestion des personnes les plus défavorisées ? Une telle intégration ne risque-t-elle pas de « cannibaliser » le dispositif ? Le Gouvernement a tenté de dessiner une meilleure articulation à travers le décret du 15 février 2011 en imposant aux commissions de coordination compétentes en matière d'accord collectif intercommunal d'examiner prioritairement les personnes relevant de l'accord déclarées éligibles au DALO (art. R. 441-16-4 CCH). Mais, outre le fait que cette articulation ne s'impose que pour les accords collectifs intercommunaux et non pour les accords collectifs départementaux, on peut se demander si cette priorisation est vraiment nécessaire.

Il s'agit là de « l'effet levier » attendu de la loi DALO pour reprendre l'expression de Paul Bouchet : « l'existence d'un recours doit constituer l'aiguillon pour lever les obstacles de toute nature qui par le passé, malgré les nombreuses lois sur le sujet, ont empêché d'améliorer la situation du logement des plus défavorisés en France¹⁵ ».

Le premier élément attendu de cet effet levier est lié à l'utilisation du produit des astreintes payées par l'Etat. On peut en effet rappeler que les fonds d'aménagement urbain (FAU) régionaux sont destinataires de celles-ci et doivent les utiliser en vue de financer la construction de logements sociaux. En 2008, le rapport du sénateur Dallier notait que le mode de fonctionnement des FAU restait peu transparent et que « le contrôle de leur efficacité mériterait d'être développé s'agissant en particulier de l'emploi de leur crédits ». Dans le même sens, le comité de suivi DALO estimait dans son rapport de 2010 que les astreintes « devraient venir en plus du budget du logement et non le ponctionner » et que celles-ci devaient être « fléchées » vers des opérations destinées aux ménages prioritaires¹⁶. Il est vrai que la gestion de ces fonds soulève des questions. Si l'on prend l'exemple du FAU d'Ile-de-France, au titre de la gestion 2010, le comité de gestion a décidé d'octroyer un montant global

¹⁵ P. Bouchet (Dir.), *Relever le défi du droit au logement opposable en Ile-de-France*, juin 2009

¹⁶ Si d'une manière générale les subventions des fonds sont destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux, cette dernière catégorie peut être largement entendue ; en particulier le PLS ne correspond pas à un produit adapté pour les ménages DALO.

de 12.3 millions d'euro dont près de la moitié (6,1) provenait des astreintes DALO. Alors que les textes sont assez lâches sur l'éligibilité aux subventions (art. R 302-23 CCH), le règlement intérieur du FAU d'Ile de France distingue une première part réservée aux « communes les plus dynamiques en matière de construction de logements¹⁷ », et une seconde part – correspondant aux sommes non consommées au titre de la première part – destinée aux communes les moins riches (sur la base du potentiel fiscal par habitant). Or l'utilisation de ces critères – non imposés par le code de la construction – a pour effet d'exclure la ville de Paris du soutien du FAU. Certes la ville dispose de moyens propres mais il peut paraître paradoxal que le territoire le plus « tendu » au regard de la mise en œuvre du DALO soit de fait privé du bénéfice des astreintes payées par l'Etat.

D'une manière générale, il ne semble pas que les FAU aient fait évoluer leurs règles de gestion du fait de la mise en œuvre de la loi DALO. Or les perspectives de développement de l'intercommunalité – conséquence de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales – vont avoir pour effet de priver les FAU du produit des amendes SRU¹⁸ et de ne disposer que des astreintes DALO. Cette situation invite donc à réfléchir sur le mode d'utilisation de ces fonds.

Sans vouloir aborder dans le détail les évolutions nécessaires de la politique du logement, un certain nombre de points en liaison directe avec la mise en œuvre de la loi DALO peuvent être évoqués.

Tout d'abord la mise en œuvre de la loi DALO est utilisée par l'Etat comme un outil d'évaluation de l'efficacité de la politique du logement ; au niveau national, la « part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre » constitue un indicateur de performance affiché dans les Rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement des comptes. Sur le plan local, le « pourcentage d'attribution de logements aux ménages prioritaires » reconnu par les commissions de médiation constitue un indicateur et un engagement pris par les organismes d'HLM dans le cadre des conventions d'utilité sociale signées avec le préfet (cf. art. R. 445-5 CCH).

Ensuite, nous avons indiqué en commentant la loi du 5 mars 2007 le fait qu'elle était également destinée à permettre un repositionnement des acteurs de la politique du logement¹⁹. Le Conseil d'Etat dans son rapport de 2009 évoque également l'idée « d'électrochoc », « de mise sous tension de l'appareil administratif ». Force est de constater que – même si certaines évolutions sont notables – la mise en œuvre du texte n'a pas véritablement affranchi l'Etat dans ses relations avec les autres acteurs. Il n'a ni utilisé ses droits de substitution prévus par la loi SRU et la loi du 5 mars 2007, ni même envisagé d'introduire des contentieux à l'encontre des opposants à la mise en œuvre de ses obligations²⁰. Dans son rapport de 2009, le

¹⁷ Les communes doivent présenter un taux de croissance annuelle de logements par rapport au nombre de résidences principales supérieur au double du taux moyen de croissance de l'ensemble des communes.

¹⁸ La disparition de communes « isolées » aura pour effet de réduire d'autant les fonds gérés par les Fonds d'aménagement urbain. En effet, lorsqu'une commune soumise au prélèvement SRU est membre d'un EPCI doté d'un PLH c'est ce dernier et non le FAU qui est destinataire du prélèvement.

¹⁹ « Paradoxalement, le fait d'être sous le régime d'une astreinte juridictionnelle devrait permettre à l'Etat de « taper du poing sur la table » et de bénéficier d'une légitimité certaine pour recenser et utiliser son contingent de réservation. Elle pourrait ainsi offrir à l'Etat l'occasion de se repositionner dans un domaine où il est souvent difficile d'identifier un « chef de file ». » : J.-Ph. Brouant – Un droit au logement... variablement opposable, *A.J.D.A.*, n°10, 2008, p. 511.

²⁰ Dans cet ordre d'idée, on peut constater que le TA de Paris, dans ses jugements relatifs au contentieux de l'indemnisation, précise qu'il incombe à l'Etat, au titre de son obligation de résultat posée par la loi du 5 mars 2007, « de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit ait, pour les personnes concernées, un caractère effectif » (par ex TA Paris 17 déc. 2010, Mohamed D., req.

Conseil d'Etat avançait l'hypothèse que l'Etat « condamné à de lourdes astreintes ou à de fortes indemnités pour n'avoir pas réussi à loger un demandeur malgré l'obligation de résultat qui pèse sur lui, cherche, par une action récursoire, à répartir la charge de cette condamnation sur des collectivités territoriales qui auraient empêché, ralenti ou bloqué la construction de logements sociaux²¹ ». Une telle solidarité pousserait l'ensemble des acteurs à prendre les mesures nécessaires pour que le DALO devienne effectif. Or l'intervention du juge sensée réguler les rapports entre les acteurs et introduire du droit là où la négociation ou le consensus politique règne n'est, pour ce qui est de l'Etat, que vécue de façon passive. Autrement dit, l'Etat « subit » le processus juridictionnel instauré par la loi DALO sans utiliser l'arme juridictionnelle à l'encontre des acteurs qui bloquent les processus de production et d'attribution de logement aux plus défavorisés.

Il demeure finalement que le sentiment global est celui d'un certain isolement de l'Etat, victime de la solitude du coureur de fond. Si pour les promoteurs du « droit opposable », cette technique permet de « forcer chacun à se sentir concerné au lieu que tout le monde continue de se renvoyer la balle sans qu'il ne se passe rien²² », la prise de conscience généralisée ne paraît pas pour autant au rendez-vous. Une telle situation invite à un élargissement des autorités garantes du droit au logement. Au minimum, le législateur devrait procéder à un accroissement du contingent de logements sociaux mobilisables : il n'est pas normal que seul le contingent de l'Etat soit sollicité et on pourrait imaginer, à l'instar de ce qui a été fait pour une partie du contingent du 1% logement, que la contribution au DALO soit élargie à l'ensemble des réservataires. Le rapport de la commission présidée par Paul Bouchet proposait d'ouvrir le champ des logements proposés au contingent communal, « les réservations municipales doivent servir à reloger les bénéficiaires du DALO ayant un lien avec le territoire de la commune²³ ».

De même on peut s'étonner de l'absence des intercommunalités dans la gestion du dispositif DALO. L'absence de toute demande d'expérimentation dans ce domaine peut surprendre alors même que les intercommunalités s'affichent fréquemment comme les « chefs de file » évidents pour les politiques locales de l'habitat.

Enfin, en conclusion, les auteurs du rapport s'interrogent sur l'opportunité d'une extension de la technique des droits opposables.

n°1005678, AJDA 2011 p. 690). Doit-on alors considérer que l'Etat n'a pas tout mis en œuvre – notamment ses pouvoirs coercitifs – pour pouvoir s'exonérer de ses obligations ?

²¹ Conseil d'Etat, Droit au logement, droit du logement, 2009, p. 211.

²² H. Guaino – Droits opposables – Les Echos du 9 janvier 2007

²³ P. Bouchet (Dir.), Relever le défi du droit au logement opposable en Ile-de-France, juin 2009