

Le droit au logement opposable : de la proclamation à la réalisation

Paul Bouchet

DANS **LES CAHIERS DE LA JUSTICE** 2010/4 (N° 4), PAGES 5 À 10
ÉDITIONS **DALLOZ**

ISSN 1958-3702

ISBN 9782996210045

DOI 10.3917/cdlj.1004.0005

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-de-la-justice-2010-4-page-5.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Dalloz.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le droit au logement opposable : de la proclamation à la réalisation

Par Paul Bouchet

Paul Bouchet est Ancien président d'ATD Quart Monde.

Saluée lors de son vote à l'unanimité du parlement comme un texte « historique », la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, plus connue sous son désormais célèbre acronyme « *loi Dalo* », est aujourd'hui sous le feu de la critique. Considérée à son adoption comme loi « *mal conçue* » selon certains, elle se révèle, après maintenant plus de deux années d'application juridictionnelle, comme une loi « *mal appliquée* », au point que l'on peut légitimement se demander si la loi Dalo n'est pas en train de tomber « *à l'eau* » pour reproduire un

titre de l'hebdomadaire satirique paraissant le mercredi.

Après le temps de l'espoir, vient nécessairement le temps du bilan et, à cet égard, la fin de l'année 2010 s'y prête parfaitement puisque l'on se trouve exactement à mi-chemin entre, d'une part, l'entrée en vigueur de ses principales dispositions, applicables depuis le 1^{er} décembre 2008 et, d'autre part, son extension à de nouveaux bénéficiaires, à partir du 1^{er} janvier 2012.

L'occasion est donc donnée de revenir sur une loi porteuse d'une légitime ambition, mais dont le titre ambigu a été trahi par des effets incertains.

De par son titre même, la loi Dalo, « *instituant un droit au logement opposable* », a fait l'objet de critiques pour son ambiguïté. Contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord, cette loi n'a nullement « *institué* » le droit au logement, déjà proclamé comme « *fondamental* » à deux reprises dans d'importantes lois concernant l'habitat. En effet, l'ancienne loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et bailleurs, communément appelée « *loi Quilliot* » et aujourd'hui abrogée, prévoyait déjà en son article premier que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* »¹. Actuellement encore, cette garantie est toujours de droit positif puisque reprise, à peu de choses près, par l'article premier de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, qui proclame expressément que « *le droit au logement est un droit fondamental* »². Et un peu plus récemment, la loi du 30 mars 1990 tendant à la mise en œuvre du droit au logement a aussi consacré le principe selon lequel « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* »³.

Au vu de ces nombreux précédents législatifs, ce n'est de toute évidence pas dans la symbolique de l'inscription du droit au logement au fronton de la loi que réside l'originalité de la loi Dalo. En réalité, la véritable nouveauté de la loi Dalo est d'instituer un droit « *opposable* », en ce qu'il n'est pas seule-

ment symbolique mais ouvrant au contraire un droit au recours, tel qu'exposé dans le second paragraphe de l'article 1^{er} prévoyant que « *ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux* ». C'est ainsi que doit être comprise l'expression contestée de « *droit opposable* », chaque mot trouvant ainsi toute sa force. Les commentateurs n'ont pas manqué de s'interroger au sujet de savoir s'il existerait, *a contrario*, des droits inopposables.

Pour les mal-logés désireux de former un recours, la question pratique est simple : à qui le droit, dont ils réclament l'application, est-il opposable et devant qui, au cas de contestation, est-il justiciable ? Or, sur chacun de ces points, la loi Dalo apporte une réponse. En ce qui concerne l'opposabilité, les avis étaient jusqu'alors divers. L'effectivité du droit au logement dépend d'une chaîne complexe d'intervenants, et la responsabilité est éclatée du fait de la répartition des compétences accrue par la décentralisation. Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, dans son rapport de 2002⁴, inclinait pour une responsabilité au niveau intercommunal des EPCI. La plateforme associative pour le droit au logement opposable avait examiné plusieurs possibilités, du niveau communal à celui de l'État central. L'accord général se fit sur la solution en définitive retenue par la loi Dalo, celle de l'opposabilité à l'État, garant du droit fondamental. Quant à la justiciabilité, le

1. L. n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des bailleurs et des locataires, art. 1^{er}.

2. L. n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à l'amélioration des rapports locatifs, art. 1^{er}.

3. L. n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 1^{er}.

4. Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Vers un droit au logement opposable ?, 2002, La documentation française, p. 33.

choix d'un recours amiable, puis d'un recours contentieux auprès de la juridiction administrative, fut admis comme le plus cohérent, après qu'aient été écartées les propositions d'un bloc de compétences au profit du juge judiciaire ou celle d'une juridiction spécialisée comme en matière de Sécurité sociale.

Par-delà les controverses doctrinales sur la notion d'opposabilité, c'est l'effectivité de cette loi nouvelle qui est aujourd'hui en question.

Une obligation de résultat aux effets incertains

L'ambition proclamée de la loi Dalo était de contraindre la puissance publique à passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat, par ce qu'on a appelé « *l'effet levier* ». En pratique, si cet effet a joué dans la majorité des départements, il n'en est pas de même dans les zones dites « *tendues* » en matière de disponibilité des logements, telles les régions Paca, Rhône-Alpes et surtout Île-de-France. À cet égard, les chiffres cumulés communiqués par le comité de suivi de la loi, arrêtés à la fin du mois de mars 2010, sont significatifs de l'ampleur des difficultés d'application de la loi dans ces zones.

Concernant tout d'abord les recours amiables exercés à l'échelon national dans le cadre de la loi Dalo, il apparaît que 160 516 dossiers ont été déposés, 126 402 ont fait l'objet d'accusés de réception délivrés. Il faut alors indiquer que ce décalage entre les accusés de réception délivrés et les dossiers déposés concerne essentiellement

l'Île-de-France et les Bouches-du-Rhône. Il correspond pour partie à un retard dans la délivrance des AR et pour partie à des dossiers inexploitable (non renseignés, non signés...). Ce problème va être résolu par une modification des règles de délivrance des AR. En attendant, le chiffre des AR délivrés est le seul chiffre fiable. En définitive, ce sont 112 233 recours qui ont été effectivement examinés par les commissions de médiation.

Si l'on ne s'attache plus aux données nationales, mais locales, on peut constater des différences notables entre les différents espaces du territoire puisque, dans certains départements, aucun dossier de recours n'a été exercé sur le fondement de la loi Dalo, comme dans la Meuse ou dans les Deux-Sèvres, alors que, dans le même temps, la seule ville de Paris enregistre, chaque mois, près de 1 000 demandes de recours. Entre ces deux extrêmes, on peut constater qu'en province, les départements qui enregistrent le plus de recours sont : les Bouches-du-Rhône (280 dossiers par mois), le Nord (150), la Loire-Atlantique (147), le Rhône (141), le Var (112), la Haute-Garonne (102), les Alpes-Maritimes (91) et l'Hérault (82), et que 54 départements, soit plus de la moitié des départements français, enregistrent une moyenne inférieure à 20 recours par mois.

Concernant les décisions rendues à la suite des recours formés, les données statistiques révèlent un nombre presque équivalent de décisions favorables que de rejets. Ainsi, sur les 112 233 recours examinés : 8 939 étaient

devenus sans objet parce que les ménages ont été relogés entre le dépôt du recours et le passage en commission, 1 088 étaient devenus sans objet pour une autre raison (décès, départ...), 48 617 ont fait l'objet d'une décision favorable dont 41 577 pour un logement et 7 040 pour un hébergement (recours hébergement et recours logement réorientés vers l'hébergement) et, enfin, 53 589 ont fait l'objet d'une décision défavorable.

Enfin, 4 351 recours contentieux spécifiques ont été portés devant les tribunaux administratifs dont les deux tiers devant le tribunal administratif de Paris et un quart devant les autres tribunaux administratifs d'Île-de-France sur les douze derniers mois⁵ ; 3 467 jugements sur les douze derniers mois ont été rendus, donnant lieu à 77 % de satisfaction et à seulement 13 % de rejets.

La révélation de ces chiffres a constitué une « opération vérité » dans un domaine souvent livré à des statistiques plus ou moins approximatives. Elle a aussi permis de prendre une première série de mesures dont

“ **La loi Dalo, tout en visant à rendre le droit au logement non pas tant opposable qu'exigible, ne saurait conférer au mal-logé non rempli de son droit qu'un droit à indemnisation.**

on peut légitimement attendre une amélioration dans l'application de la loi Dalo sans éviter pour autant le conflit potentiel entre la protection du droit de propriété et la promotion du droit au logement.

5. Le nombre de ces recours s'élève à 2 767, soit 63,6 % pour le TA de Paris, et 1 067, soit 24,5 %, pour le reste de l'IdF sur les douze derniers mois – (3 539 sur l'année 2009) statistiques du CE au 31/03/10.

Un conflit à reconsidérer ?

Il existe, dans l'ordre juridique interne, un point de tension entre, d'une part, le droit de propriété, consacré par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 proclamant que « *la propriété étant un droit inviolable et sacré* », et, d'autre part, le droit à un logement décent que le Conseil constitutionnel a reconnu comme un objectif à valeur constitutionnel dans sa décision n° 2009-578 DC en date du 18 mars 2009⁶. Or, la primauté du droit de propriété, fondée sur sa reconnaissance par la Déclaration de 1789 au premier rang des droits « *naturels et imprescriptibles de l'homme* », est-elle mise en cause par l'institution d'un droit au logement devenu opposable ?

Ce conflit serait à reconsidérer⁷, le droit au logement proprement dit n'ayant pas vocation à permettre des atteintes substantielles au droit de propriété, du type de celles actuellement prohibées par la jurisprudence constitutionnelle et européenne. Dès lors, la loi Dalo, tout en visant à rendre le droit au logement non pas tant opposable qu'exigible, ne saurait conférer au mal-logé non rempli de son droit qu'un droit à indemnisation, « *pis-aller bien insatisfaisant* ». Le droit à indemnisation a déjà fait l'objet d'une trentaine de recours qui sont en attente de décision devant le tribunal administratif de Paris. Les associations qui soutiennent ces recours espèrent que leur multiplication pourra avoir

6. Cons. Const. 18 mars 2009, n° 2009-578 DC, consid. n° 12.
7. v. not. L. Gay, Droit au logement et droit de propriété : un conflit à reconsidérer, in Droit au logement, droit du logement, Rapp. préc., p. 409 et s.

un « effet de levier » et contraindre la puissance publique à mieux assurer l'effectivité du droit au logement.

Le poids financier d'indemnisations s'ajoutant à celui des astreintes, même limitées dans leur montant, aura-t-il un tel effet ? À cet égard, on peut noter, d'ores et déjà, que des offres de logements ont été faites en cours de procédure à 40 % des requérants ayant présenté un recours en indemnisation. C'est en tout cas un moyen de pression en même temps qu'une réparation, même insuffisante, du préjudice causé par le non-respect du droit du mal-logé. Mais, à l'évidence, la seule réparation adaptée reste bien le relogement effectif dans un délai raisonnable. Ce n'est plus affaire de jurisprudence, fut-elle la mieux inspirée, mais de mise en œuvre d'une politique du logement de nature à améliorer l'offre de logements disponibles dans les lieux de pénurie.

Ainsi, au vu de ces deux années d'application de la loi Dalo, quelques tendances semblent déjà bel et bien se dessiner. Tout d'abord, au stade actuel d'application de la loi Dalo, on peut mettre à son actif un incontestable « effet révélateur », qui a permis de faire apparaître des situations de mal-logement parfois insuffisamment traitées et parfois évitées du regard. Grâce aux commissions de médiation, la connaissance des besoins quantitatifs et qualitatifs dans chaque territoire a incontestablement été améliorée. Mais, pour autant, il ne suffit pas de s'en réjouir, car en revanche « l'effet levier » n'a jusqu'ici pas été à la hauteur des besoins ainsi révélés dans les territoires les plus atteints par la crise. Dès le premier rapport en date de l'année 2007, le

comité de suivi de la loi avait présenté des propositions de mise en œuvre pour franchir les étapes dans les délais prévus.

Concrètement, il s'agit d'articuler hébergement, logement et accompagnement social, de concilier le droit au logement et la mixité sociale, de prendre en compte la spécificité de l'Île-de-France. Sur ce dernier point, les États généraux d'Île-de-France, réunis à l'initiative du préfet de région, sont parvenus à des conclusions consensuelles sur la territorialisation et la contractualisation de la politique régionale en la matière. En tirant les leçons des difficultés d'application de la loi SRU, les voies et les moyens d'une action au plus près du terrain sont plus clairement définis. Sous réserve d'un petit nombre de réformes législatives suggérées par le rapport du Conseil d'État, c'est d'une telle action de terrain que dépend l'effectivité d'un droit au logement devenu opposable. La loi Dalo a eu l'incontestable mérite de lever un préalable juridique concernant l'organisation du droit au recours.

La responsabilité de l'État garant

La loi Dalo avait elle-même prévu, en son article 12, qu'un rapport d'évaluation relatif à sa mise en œuvre serait établi avant le 14 octobre 2010 par le Conseil économique et social. Ce rapport vient d'être remis. Très documenté, il a le mérite de dépasser les critiques les plus répandues et d'analyser en profondeur les causes des difficultés d'appréciation de la loi Dalo.

Il est précisé expressément dans la conclusion « que le Dalo est mis en difficulté essentiellement pour l'insuffisance de l'offre aussi bien dans le parc public que dans le parc privé ». Mais il est également retenu que « à l'insuffisance structurelle de l'offre s'ajoutent d'autres causes qui empêchent ce droit au logement opposable de devenir une réalité sur l'ensemble du pays. Si de profondes modifications institutionnelles et organisationnelles ne sont pas opérées en matière de gouvernance, aucune politique efficace ne pourra voir le jour. »

Tout en déclarant se féliciter que le Dalo existe et ait commencé à produire ses effets, le Conseil présente dix-huit propositions

détaillées dans un avis adopté par 144 voix sur 168 votants.

Ainsi est clairement mise en cause la responsabilité au-delà des critiques faites au texte législatif, de l'État garant de son application. On rejoint le rappel fait par Jean Rivero⁸ dans le débat sur l'opposabilité : « opposable, les droits le sont à l'État d'abord qui, en les proclamant, s'engage à les respecter ».

La loi Dalo a eu un rôle nécessaire en levant un préalable juridique concernant l'organisation du droit au recours. Il reste aux pouvoirs publics, selon la forte expression du Conseil économique et social, « à mettre la résignation hors-la-loi ».

8. J. Rivero, *Vers de nouveaux droits de l'homme?*, Rev. Sciences morales et politiques 1984, p. 676.