Cour des comptes

Le 23 DEC. 2016

Le Premier président

à

Madame Emmanuelle Cosse
Ministre du logement et de l'habitat durable

Réf. : S2016-4089

Objet : La mise en œuvre du droit au logement opposable

En application des dispositions de l'article L.111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a conduit une enquête sur la mise en œuvre du droit au logement opposable. À l'issue de son contrôle, et après avoir examiné les réponses adressées par les administrations concernées au cours de la phase contradictoire, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et sur les recommandations suivantes.

Instauré par la loi du 5 mars 2007[1], le droit au logement opposable (DALO) vise à reconnaître un droit de priorité au logement ou au relogement à des ménages confrontés à des difficultés objectives d'accès à un logement indépendant et décent. La loi prévoit six motifs de recours :

- ne pas avoir de logement ;
- être menacé d'une expulsion sans relogement ;
- être hébergé à titre temporaire en établissement ou logement de transition ;
- être logé dans des locaux impropres à l'habitation, dangereux ou insalubres ;
- être logé dans des locaux manifestement suroccupés ou non décents, à condition d'avoir en charge un enfant mineur ou un adulte handicapé ou d'être soi-même porteur d'un handicap ;
- être demandeur d'un logement social depuis un délai anormalement long[2].

Les cinq premiers motifs peuvent être invoqués, sans que le dernier critère, relatif à un délai anormalement long de demande d'un logement social, soit simultanément exigé.

[1] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
[2] Ces délais, arrêtés par les préfets, varient suivant les départements et les types de logements.

Conçu comme un ultime recours, mobilisable après l'échec des procédures de droit commun, le DALO constitue un dispositif unique en Europe, l'Écosse seule s'étant engagée dans une démarche similaire. De son entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, jusqu'à fin 2015, il a été sollicité à plus de 585 000 reprises. Dans un tiers des cas, les commissions départementales de médiation (COMED), spécifiquement créées pour instruire ces demandes, ont rendu une décision favorable en considérant le ménage comme prioritaire et son relogement comme urgent.

La répartition territoriale des recours à cette procédure est très inégale. Dix-huit départements en concentrent l'essentiel (87 %), parmi lesquels les huit départements de la région Île-de-France (58 % des recours déposés) et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (15 %, principalement dans les Bouches-du-Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes). En 2015, les personnes isolées représentaient 37 % des requérants et les familles monoparentales 43 %. Leurs responsables étaient pour moitié âgés de 25 à 40 ans. Ils disposaient de ressources inférieures ou égales au SMIC dans 45 % des cas ; près de 20 % percevaient plus de 1,5 SMIC.

Près de dix ans après l'entrée en vigueur du DALO, l'enquête de la Cour révèle des carences et des difficultés dans la mise en œuvre de ce dispositif, qui pourraient appeler des corrections et des évolutions, afin de conserver à ce droit son caractère de recours ultime et d'en assurer l'effectivité pour les ménages les plus en difficulté.

1. Une procédure complexe, inégalement appliquée et insuffisamment encadrée

a) La procédure du DALO relève d'une démarche volontaire des ménages requérants, qui doit être renouvelée chaque année, requiert une domiciliation fixe et implique la production de nombreux documents attestant de l'éligibilité du ménage.

En pratique, cette procédure peut s'avérer complexe pour les personnes les plus éloignées du logement. Le code de la construction et de l'habitation prévoit la possibilité d'un accompagnement des ménages dans l'élaboration de leur dossier par des associations agréées, mais cet accompagnement n'est pas obligatoire. Certains requérants peuvent ne pas étayer suffisamment leur demande de reconnaissance, alors même qu'ils relèvent bien du DALO. D'autres peuvent même être dissuadés de déposer une demande par la complexité de la procédure[3]. Les démarches développées par les services de l'État et les COMED pour informer au mieux les ménages - comme la plate-forme téléphonique d'orientation en Île-de-France - vont dans le bon sens, mais ne sont pas généralisées.

b) La procédure est tout aussi complexe pour les COMED, composées de représentants des services de l'État - qui en assure le secrétariat -, des collectivités territoriales, des bailleurs, des associations de locataires et des organisations intervenant en matière de logement des personnes défavorisées. Elles sont présidées par des personnalités qualifiées bénévoles, désignées par les préfets. La Cour a constaté une forte mobilisation de ces commissions, notamment dans les départements où la situation du logement est la plus tendue, ce qui les amène à instruire un nombre très important et croissant de demandes de reconnaissance.

Les décisions des COMED peuvent faire l'objet de recours gracieux. Ceux-ci sont en forte hausse avec 8 738 recours en 2015, soit une augmentation de 21 % par rapport à 2014 et une multiplication par cinq depuis 2008. Ils font l'objet d'une suite favorable dans près de 40 % des cas.

[3] Le taux de non-recours n'est pas connu.

Les décisions de ces commissions peuvent également faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives. Sur les 16 480 recours formés entre 2010 et 2015, seule une minorité - entre 12 % et 22 % selon les années - a entraîné l'annulation de la décision par le tribunal administratif.

c) Les moyens d'action des COMED apparaissent limités au regard notamment des délais particulièrement serrés dans lesquels elles doivent rendre leurs décisions. Le ministère chargé du logement a, certes, développé des outils et des référentiels nationaux (logiciel COMDALO, guide national de bonnes pratiques) et procède à une analyse régulière de la jurisprudence administrative portant sur leurs décisions. Il apparaît toutefois nécessaire d'améliorer et de développer ces outils afin de renforcer le soutien apporté aux COMED les plus sollicitées. Dans les départements où l'acticité est la plus forte, le processus d'instruction est pour partie externalisé.

d) L'enquête de la Cour a mis en évidence des disparités territoriales fortes dans le taux de décisions favorables rendues par les commissions de médiation : ce taux, égal à 32 % en 2015 au niveau national, atteignait 46 % à Paris mais 20 % dans le département du Nord.

Ces écarts ne peuvent pas seulement s'expliquer par des différences objectives d'accès au logement. Ils révèlent, pour une part, des divergences d'appréciation quant aux critères d'éligibilité. La Cour a ainsi relevé un degré de précision parfois insuffisant des dispositions législatives ou réglementaires, ce qui peut favoriser des décisions divergentes, susceptibles d'altérer l'uniformité du traitement des recours. Le guide national de bonnes pratiques ou le site internet d'échanges développé par le ministère chargé du logement ne sont pas en mesure, à eux seuls, de résoudre ces divergences. Une clarification des textes relatifs aux dispositions les plus sujettes à interprétation s'avère nécessaire, afin d'assurer au mieux l'égalité de traitement dans l'instruction des demandes.

e) La procédure DALO repose pour une large part sur des données déclaratives qu'il est difficile aux commissions de contrôler, à la fois en raison des délais contraints dans lesquels elles doivent se prononcer et du caractère réduit des moyens de contrôle à leur disposition. La Cour a ainsi constaté que le critère de l'épuisement par le requérant des voies de démarche préalable au DALO n'était pas toujours vérifié, par exemple en ce qui concerne l'inscription au système national d'enregistrement des demandes de logement locatif social, l'engagement de procédures amiables, voire contentieuses avec les bailleurs, ou encore la recherche préalable d'autres logements mieux adaptés dans le parc privé ou social.

Le contrôle des pièces produites à l'appui des recours s'avère, par ailleurs, difficile. Les contrôles menés sur place sont ponctuels, faute de moyens suffisants pour permettre de mesurer, dans les délais légaux, les critères caractérisant les situations d'indécence, de suroccupation ou d'inadaptation des logements.

La Cour estime qu'en l'état actuel les garanties permettant de conserver au DALO son caractère de recours ultime ne sont pas suffisantes. Le risque existe qu'il se substitue, dans les zones tendues, aux procédures de droit commun.

2. Une reconnaissance d'un droit au logement d'une portée limitée dans les zones les plus tendues

a) La Cour a constaté que la portée du DALO était limitée dans les zones où la situation du logement est la plus difficile et le nombre de recours le plus élevé (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur notamment). Une fois la décision de la COMED rendue, l'État dispose en principe de trois mois pour proposer aux ménages reconnus éligibles une offre de logement adaptée à leurs besoins.

Or, fin 2015, un peu plus de 60 000 ménages prioritaires étaient encore en attente de relogement, déduction faite de ceux qui avaient refusé une offre de logement adaptée proposée par l'Etat. Cette population représentait en Île-de-France 60 % des demandeurs, malgré la possibilité pour les préfets de cette région de formuler une offre à l'échelle interdépartementale.

Certes, les taux de logement ou de relogement s'améliorent normalement avec le temps. Cependant, fin 2015, 40 % des ménages qui avaient été reconnus prioritaires en 2014 attendaient toujours un relogement, et ce pourcentage s'élevait à près de 53 % en Île-de-France et en PACA. A la même date, près de 25 % des ménages qui avaient été reconnus éligibles en 2012 et près de 10 % de ceux qui l'avaient été en 2008 se trouvaient encore en attente d'un logement.

Les difficultés de relogement peuvent en outre être accentuées dans les départements les plus attractifs, comme à Paris, par le fait que des requérants résidant dans d'autres départements peuvent y déposer une demande de logement.

Dans ce contexte, la Cour s'interroge sur l'application du DALO dans les zones les plus tendues où il n'est souvent qu'un droit formel, faute de traduction concrète dans des délais compatibles avec les difficultés rencontrées par les ménages.

b) La mobilisation des contingents réservés de l'État dans le parc locatif social est le principal levier à la disposition des préfets pour formuler des offres de logement aux ménages prioritaires. En région Île-de-France, ces contingents sont déjà très majoritairement utilisés à cette fin, ce qui laisse peu de marges de manœuvre supplémentaires à l'État.

Le partenariat signé en mars 2016 entre l'État et Action Logement vise à augmenter les capacités de mobilisation en direction, notamment, des salariés reconnus prioritaires. 25 % du contingent géré par Action Logement devrait leur être réservé d'ici 2018, cette part pouvant être portée à 50 % dans les communes où l'offre de logement social est insuffisante.

La Cour a observé qu'aucun aménagement de principe ou de procédure n'est prévu dans le cas des requérants déjà logés dans le parc social. Ceux-ci peuvent en effet déposer une demande de reconnaissance auprès des COMED, sans que les voies de recours permettant d'engager jusqu'au bout la responsabilité du bailleur social aient été préalablement épuisées.

Enfin, l'État porte seul la responsabilité de proposer une offre de logement adaptée, alors qu'il ne dispose pas des leviers permettant d'infléchir durablement la situation du logement en zone tendue. L'adaptation de l'offre à la demande dépend avant tout dans ces zones de l'impulsion donnée par les collectivités aux politiques locales du logement. À moyen et à long terme, la réduction du nombre de recours déposés et la capacité de reloger les ménages reconnus comme prioritaires dépendent largement du succès de ces politiques.

3. Un engagement croissant de la responsabilité de l'État, générateur de coûts en augmentation

a) La procédure DALO fait de surcroît reposer, sur l'État seul, la responsabilité de proposer, dans les délais légaux, une offre de logement adaptée aux besoins des ménages reconnus comme prioritaires. Si celui-ci ne respecte pas cette obligation, le ménage peut engager sa responsabilité par deux voies de recours :

- il peut former un recours - parfois appelé « recours spécifique » - devant le juge administratif (article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation), au terme duquel ce dernier peut enjoindre à l'État de proposer une offre de logement ou de relogement adaptée sous peine éventuelle d'astreinte. Cette dernière, prononcée à l'initiative du juge, n'est pas versée au requérant, mais vient abonder le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) ;

- il peut en outre formuler une demande d'indemnisation au préfet du département et, au terme d'un délai de deux mois, se pourvoir devant le tribunal administratif, avec le ministère obligatoire d'un avocat.

Difficiles d'accès pour les ménages les plus en difficulté, ces procédures portent sur 24 % des décisions de reconnaissance.

Entre 2010 et 2015, 41 862 recours spécifiques ont été formés contre l'État. Ce dernier a été condamné à plus de 32 000 reprises par les juridictions administratives pour n'avoir pas proposé dans les délais impartis une offre de logement adaptée. L'achèvement au 31 décembre 2016 du délai dérogatoire de six mois laissé à l'État pour formuler une offre de logement adapté - applicable dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération de plus de 300 000 habitants - est susceptible d'accroître le risque contentieux auquel l'État est exposé, en l'absence d'amélioration significative de la situation du logement, notamment en région Île-de-France.

Enfin, le nombre de recours indemnitaires enregistrés apparaît comparativement encore limité (4 223 recours enregistrés depuis 2010). Il est formé pour la majorité devant le tribunal administratif de Paris (les deux tiers en 2015).

b) La charge pécuniaire de l'engagement de la responsabilité juridique de l'État augmente de façon continue, car les juridictions administratives ont prononcé une peine d'astreinte dans la majorité des cas où elles ont enjoint l'État de reloger les ménages prioritaires. Sur la période 2010-2015, l'État a dû payer près de 89,3 M€ d'astreintes.

Il s'agit de montants provisoires, les astreintes courant jusqu'à ce que le juge administratif constate la fin de l'engagement de la responsabilité de l'État. Les astreintes en cours soulèvent la question de la soutenabilité financière de ce dispositif, car le ministère chargé du logement ne dispose pas des données centralisées permettant d'évaluer la charge d'astreintes qui ne sont pas encore liquidées à titre définitif et que l'État devra acquitter. La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 permet désormais de mieux contenir ce risque, car elle a révisé les modalités de la liquidation des astreintes, qui est désormais effectuée immédiatement, au prononcé du jugement puis, à l'initiative de l'État, à une fréquence semestrielle tant que la liquidation définitive n'a pas été prononcée par le juge administratif. Cette évolution permet de sécuriser le financement du FNAVDL.

Les recours indemnitaires représentent pour leur part un enjeu budgétaire plus modeste - 6,3 M€ entre 2011 et 2015, mais en augmentation (4,2 M€ pour les deux seules années 2014 et 2015).

Enfin, le DALO génère pour les services de l'État et les juridictions administratives des charges de fonctionnement, pour lesquelles les données manquent en l'absence de suivi analytique des coûts. La Cour juge nécessaire de compléter les données disponibles afin de disposer d'une vision exhaustive du coût global de cette procédure.

À l'issue de son contrôle, la Cour considère que les difficultés qu'elle a relevées appellent des mesures correctives afin de conserver au dispositif du DALO son caractère de recours ultime, sans risque qu'il se substitue aux procédures de droit commun, et d'en assurer l'effectivité pour les ménages qui connaissent de réelles et sérieuses difficultés d'accès à un logement indépendant et décent.

Elle formule les cinq recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1 :** renforcer le soutien apporté aux commissions de médiation et aux services instructeurs, notamment en matière de formation ;
- **Recommandation n° 2 :** renforcer l'accompagnement des demandeurs et bénéficiaires du DALO ;
- **Recommandation n° 3 :** exercer un contrôle accru, ciblé par échantillons, de la situation des requérants, en amont comme en aval des décisions des commissions de médiation ;
- **Recommandation n° 4 :** supprimer l'accès des demandeurs logés dans le parc social au recours spécifique et assurer le traitement de ces demandes en amont avec les bailleurs ;
- **Recommandation n° 5 :** chiffrer les coûts globaux induits par la mise en œuvre du DALO pour les services instructeurs et les juridictions administratives.

-=o0o=-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication[4].

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

[4] La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée via *Correspondance JF* (https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Didier Migaud