

# La lettre de l'Habitat

Observatoire du *plan départemental de l'Habitat*  
des Pyrénées-Orientales

## LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Les mesures issues de la loi du 5 mars 2007 et le bilan de la 1ère année de fonctionnement de la commission de médiation des Pyrénées Orientales

### Le sommaire

#### Page 1 :

- Les origines de la loi DALO
- Le contexte social

#### Pages 2 et 3 :

- Objectifs et enjeux de la loi
- Offrir des possibilités de recours aux demandeurs
- Renforcer les outils du droit au logement
- Créer des logements et des structures d'hébergement

#### Page 4 :

- Le fonctionnement de la commission et son bilan d'activité 2008

### Prochains numéros

- Les marchés immobilier et locatif
- Les nouveaux emménagés.

## 1. Le droit au logement en construction depuis plus de 50 ans.

Les événements de l'hiver 2006, illustrés par le mouvement mené par l'association *Les enfants de Don Quichotte* ont marqué une nouvelle étape dans l'histoire du logement en France.

La question du manque de logements et les carences en matière de réponses adaptées à cette pénurie a fait l'objet de diverses luttes décisives dans l'immédiat après guerre (l'appel de l'Abbé Pierre de l'hiver 1954 est la plus symbolique) qui ont chacune sensibilisé l'opinion publique et mis l'Etat devant ses responsabilités. La mise en lumière de ces carences a conduit l'Etat à adapter sa politique du logement et apporter des réponses par étapes successives :

#### Années 1950 et 1975 :

L'après guerre est marqué par une politique de production intensive de logements publics (**Habitations à Loyer Modéré**) et privés. Elle se traduit par la rénovation urbaine des centre-villes, les programmes de grands ensembles, et plus tard le développement de l'accession en individuel (les «chalandonnettes»)

#### Années 1970 :

La décennie 70 est charnière en terme de financement des politiques sociale et de l'habitat. L'ANAH est créée en

1970 afin de permettre l'amélioration du parc existant. En **1977, la réforme du système de financement des logements** aboutit à sa simplification (apparition des financements aidés : PLA, PALULOS, PAP, Prêts conventionnés...) et à la création des aides à la personne (Aide Personnalisée au Logement),

#### Depuis les années 1990 :

Le développement d'un ensemble de textes législatifs reconnaît le droit au logement et encadre les politiques de l'habitat. **La loi du 31 mai 1990 dite « loi Besson »** est le premier texte qui vise à garantir et mettre en œuvre le droit au logement : « **le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation** ». Cette loi institue les Plans Départementaux d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (P.D.A.L.P.D) et le Fonds Solidarité pour le Logement (F.S.L). La loi Besson est complétée par la loi contre les exclusions de 1998.

**La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991** développe le concept de politique locale de l'habitat apparue en 1983 en imposant aux grandes agglomérations une plus grande **mixité du logement privé et du logement social pour lutter contre l'exclusion. La**

**loi S.R.U. (qui impose des quotas (20%) en matière de logement social)**, le Programme National de Rénovation Urbaine, la loi Engagement National pour le logement (ENL) sont venus renforcer l'engagement des collectivités dans la construction de logements.

**La loi relative au droit au logement opposable marque une nouvelle avancée en matière de droit de l'individu à disposer d'un logement. A l'obligation de moyens faite aux collectivités, elle substitue une obligation de résultats: donner un toit à ceux qui n'en ont pas.**

Promulguée en mars 2007, la loi DALO a depuis été complétée par la loi MOBilisation pour le Logement et la Lutte contre l'exclusion (dite MOLLE) du 25 mars 2009. Cette loi renforce tout d'abord l'implication des services sociaux à tous les stades des dispositifs mis en œuvre par la loi DALO. Elle améliore les modalités de traitement des dossiers des demandeurs par les commissions de médiation en favorisant les échanges d'informations avec les autres acteurs. Elle encadre le montant de l'astreinte pouvant être fixée par le juge et complète l'articulation du dispositif avec le traitement de l'habitat indigne.

## 2. Le contexte social

Sur l'ensemble du territoire national, on dénombre :

- 100 000 personnes sans domicile fixe.
- 493 500 personnes privées de domicile personnel

Ces personnes répondent à une des situations suivantes: elles peuvent être locataires ou sous locataires d'un meublé, être hébergées par un tiers ou en structure d'hébergement et d'insertion, elle peuvent également vivre à l'année en camping ou en chambre d'hôtel, ou encore dans un habitat de fortune.

**2 905 000 personnes mal logées\***.

\*source Etat du mal-logement 2009 Fondation Abbé Pierre

En France, près de 3,5 millions de personnes connaissent une problématique forte de mal logement.

On peut considérer que s'y ajoutent 6,6 millions de personnes en situation réelle de fragilité financière et/ou sociale à court ou moyen terme.

## 3. Objectifs et enjeux de la loi

Comme le souligne l'article 1<sup>er</sup> de la loi Besson, l'Etat est garant du droit au logement. Le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation. Ce principe a été rappelé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et celle du 16 juillet 2006 portant engagement national pour le logement même si la loi Quillot de 1982 fait du droit à l'habitation un droit fondamental.

La Loi relative au droit au logement opposable du 5 mars 2007 (dite loi DALO) rappelle que l'Etat, en la personne du

Préfet, est garant du droit au logement. Celui-ci peut déléguer la responsabilité de ce droit à titre expérimental et pour une durée de 6 ans aux EPCI délégataires de l'attribution des aides à la pierre. La délégation se fait par le biais d'une convention et porte sur :

- tout ou partie du contingent préfectoral ;
- la responsabilité de mise en œuvre des procédures de résorption de l'insalubrité, des immeubles menaçant de ruine, lutte contre le plomb, des procédures de réquisition ;

▪ tout ou partie des compétences sociales du département.

Cette option n'est pas retenue dans le département des Pyrénées Orientales.

**La loi DALO pose le principe du droit au logement décent et indépendant mais renforce parallèlement le droit à l'hébergement et la qualité des conditions d'accueil.**

### 1er objectif : offrir des possibilités de recours aux demandeurs

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mars 2007 pose le principe d'opposabilité (à l'instar de la santé et de l'éducation), et offre ainsi la possibilité d'engager un recours amiable et un recours contentieux. Cette opposabilité est encadrée par les articles 1<sup>er</sup>, 7 et 9 de la loi.

#### **Une démarche en deux temps**

Le *recours amiable* est présenté devant la commission de médiation qui évalue l'urgence et le caractère prioritaire de la demande pour la mise à disposition d'un logement inscrit sur le contingent préfectoral. Si le relogement n'a pas lieu, un *recours contentieux* peut être déposé auprès du tribunal administratif. L'Etat peut alors être condamné à payer une astreinte. Le recours contentieux est ouvert aux deman-

deurs « prioritaires » au 1<sup>er</sup> décembre 2008. Il sera étendu au 1<sup>er</sup> janvier 2012 à tous les demandeurs de logement social en délai anormalement long c'est à dire n'ayant pas obtenu de réponse dans les 24 mois suivant le dépôt de la demande.

#### **Qui sont les demandeurs ?**

La loi a désigné six catégories de publics pouvant déposer un recours devant la commission de médiation :

- les personnes dépourvues de logement ;
- les personnes de bonne foi menacées d'expulsion sans logement ;
- les personnes hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées tem-

porairement dans un logement de transition depuis plus de 18 mois ;

▪ les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou des habitations insalubres ou dangereuses ;

▪ les personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne handicapée ou un enfant mineur, qui occupent un logement présentant un risque pour la sécurité ou la santé, ou auquel font défaut au moins deux éléments d'équipement et de confort. Cela concerne également les foyers en situation de sur occupation.

▪ les demandeurs en attente d'un logement social n'ayant pas reçu de proposition adaptée de logement locatif social dans le délai de 2 ans.

#### **Calendrier**

**1<sup>er</sup> janvier 2008** : Mise en œuvre des commissions de médiation départementales ;

**1<sup>er</sup> décembre 2008** : Mise en œuvre du droit au logement opposable pour les demandeurs prioritaires ;

**1<sup>er</sup> janvier 2012** : Mise en œuvre du droit pour les demandeurs satisfaisant aux critères d'accès au logement social (délai anormalement long).

## **La commission de médiation et son rôle**

Mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la commission de médiation des Pyrénées Orientales est composée de 13 membres représentant les services de l'Etat, les collectivités locales, les bailleurs privés et publics, les associations de locataires et les personnes agréées au titre du logement d'insertion et des structures d'hébergement.

Elle est présidée par Mme DUMAS, membre du haut comité pour le logement des personnes défavorisées assistée d'un coprésident M.ATTARD, maire de Trouillas. La Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture (DDEA) en assure le secrétariat.

La commission de médiation se prononce sur le caractère prioritaire et urgent de la demande. Elle peut orienter la demande vers une structure d'hébergement, un établissement de transition, un foyer si l'offre d'un logement n'est pas adaptée.

La commission rend sa décision dans un délai de 3 mois pour une demande de logement et de 6 semaines pour une demande d'hébergement. Elle notifie par écrit sa décision au demandeur.

Elle n'a pas pour obligation de trouver une solution aux personnes jugées non prioritaires mais peut faire toute proposition d'orientation.

## **Comment sont attribués les logements ?**

Les personnes prioritaires sont désignées à un bailleur social. Le préfet désigne le bailleur, le périmètre, les caractéristiques du logement en fonction des besoins et des capacités du demandeur et le délai imparti pour proposer un logement.

Le préfet peut désigner un logement dans le parc privé conventionné qui fait l'objet d'une convention entre l'ANAH et un propriétaire.

## **Qu'est-ce que le contingent préfectoral ?**

Le contingent préfectoral représente la partie des logements sociaux conventionnés réservés aux candidatures proposées par l'Etat. Il représente 30% des programmes sociaux (25% sont réservés aux mal-logés).

Le bailleur social est propriétaire des logements dont une grande partie est allouée à des réservataires (Etat, Communes...).

L'Etat propose des candidatures sur les logements réservés mais la décision d'attribution des logements reste du ressort de la commission d'attribution de l'organisme HLM.

## **2ème objectif : Renforcer les outils du droit au logement**

### **Renforcer le parc de logements disponibles à la location**

L'outil principal du droit au logement est le contingent préfectoral. C'est sur ces droits à réservation que les logements seront attribués aux demandeurs.

En vue d'étendre le parc disponible tout en sécurisant les bailleurs privés, la loi permet aux propriétaires de logements privés social et très social qui ont conventionnés avec l'ANAH de louer leur(s) bien(s) à des organismes HLM publics ou privés.

Ces derniers procèdent ensuite à la sous location des logements à des demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation.

### **Offrir un droit de maintien dans les structures d'hébergement**

Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite (cessation de la durée maximale de séjour), jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée.

### **Rendre accessible à tous l'information sur le droit au logement**

La loi prévoit explicitement l'accès à l'information sur le droit au logement. Cela passe notamment par la formation des membres du réseau associatif agréés au titre de l'insertion par le logement, du personnel des structures d'hébergement ainsi que des travailleurs sociaux, à la promotion du droit au logement

## **3ème objectif : Créer des logements et des structures d'hébergement**

La loi DALO encadre la création de logements ou de structures d'hébergement. Elle favorise

### **L'augmentation de la part du « très social » (PLAI) dans la programmation des logements sociaux.**

A ce titre, la loi propose de dépasser les objectifs fixés par la loi de programmation pour la cohésion sociale afin de rééquilibrer l'offre de logements.

### **L'augmentation des crédits consacrés par l'Etat à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine.**

### **L'extension du champ de l'obligation de 20% de logements sociaux.**

L'article 11 de la loi étend à partir du 1er janvier 2008 les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux prévus à l'article 55 de la loi SRU aux communes de plus de 3500 habitants appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Dans le département, les communes soumises aux obligations de la loi SRU sont les suivantes: Cabestany, Rivesaltes, Pia, Perpignan, Saint Estève,

Le Soler, Toulouges, Bompas, Canohès. Les six dernières communes citées, membres de la communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée, répondent aux obligations de la loi Dalo. 7 autres communes sont également concernées : Canet-en-Roussillon, Le Barcares, Pollestres, Saint-Laurent-de-la-Salanque, Saleilles, Villeneuve-de-la-Raho et Sainte-Marie.

### **L'augmentation du nombre de places en structures d'hébergement et la transformation d'une partie des places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation ou en CHRS.**

## **BIBLIOGRAPHIE**

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Fondation Abbé Pierre, *L'Etat du mal logement en France, rapport annuel 2009.*

## Qu'est-ce que le P.D.A.L.P.D. ?

Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées est élaboré et mis en œuvre par l'Etat et le Conseil Général. Il recense les outils et les dispositifs pour les personnes ou familles qui éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou pour s'y maintenir. Il recense notamment les aides financières, les mesures d'accompagnement social, les offres de logements (parc public et privé), les structures d'hébergement, les dispositifs d'accès au logement.

Il fixe des objectifs départementaux à remplir et permet une cohérence des actions menées par l'ensemble des acteurs du logement.

## La lettre de l'Habitat

Comité de rédaction: Comité Technique du PDH

Comité de pilotage du Plan Départemental de l'Habitat :  
Etat—Direction Départementale de l'Équipement, et de l'Agriculture, Caisse d'Allocations Familiales, ANAH, Conseil Régional Languedoc-Roussillon, Conseil Général des Pyrénées-Orientales, Perpignan Méditerranée Communauté d'Agglomération, Agence d'Urbanisme Catalane, Communauté de communes Albères— Côte Vermeille, SCOT Plaine du Roussillon, SCOT Littoral Sud, Pays Pyrénées-Méditerranée, Pays Terres Romanes en pays Catalan.

Directeur de la publication:  
Pascal Fourcade,

Directeur par intérim de l'AURCA  
Téléphone: 04 68 87 75 52  
Télécopie: 04 68 56 49 52

Courriel: agence.catalane66@orange.fr

## 3. Le fonctionnement de la commission et son bilan d'activité 2008

**La majorité des demandes est portée par les associations œuvrant pour l'insertion par le logement des personnes défavorisées.**

11 associations locales sont à la disposition du public pour accueillir, informer et orienter sur le droit au logement :

- Bureau information jeunesse 66
- Habitat et Humanisme
- Restos du cœur
- Mission locale jeunes des P.O
- Secours populaire français
- Solidarité 66
- Fédération Départementale Pour le Logement Social
- Sésame

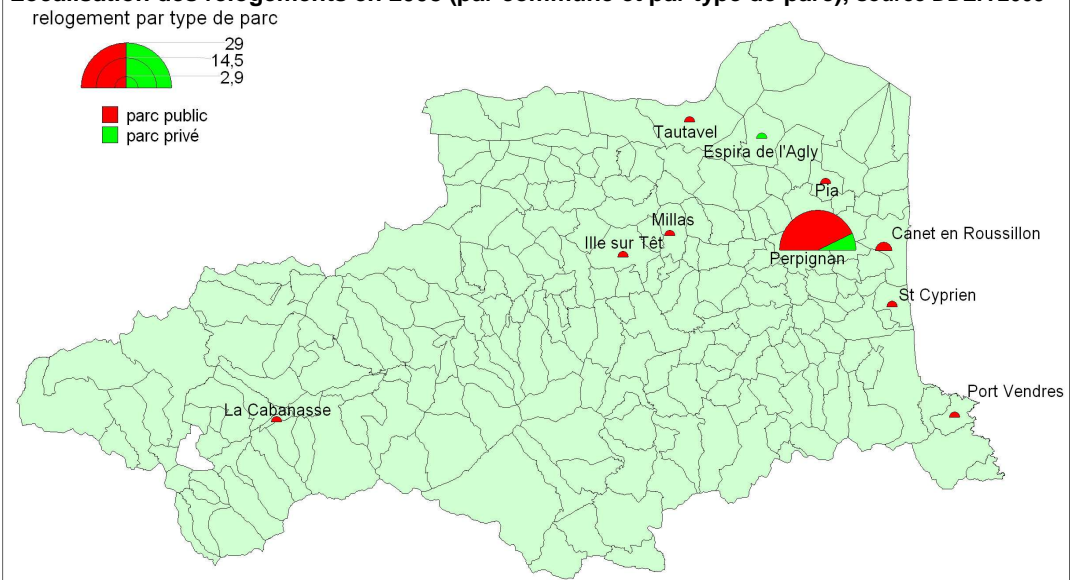
- MRAP
- ARBOR
- Amitiés tsiganes en Roussillon.

Ces associations ont un rôle central dans la mobilisation du dispositif DALO qui vise à retenir les demandeurs dont la demande en logement social revêt un caractère d'urgence. Leur bonne connaissance des publics prioritaires retenus par la loi DALO assure, devant la commission de médiation, une présentation de situations réellement fondées.

Ce fonctionnement partenarial avec les associations dans la mise en œuvre de la loi DALO

caractérise le département des Pyrénées-Orientales par rapport à la situation régionale. **Il en ressort une activité de la commission conforme à l'esprit de la loi, à savoir une instance de recours à l'amiable.** Cet aspect rejoint la stratégie des acteurs du PDALPD qui préconise la saisine de la commission DALO après l'échec de tous les dispositifs de relogement existants : logements locatifs sociaux du parc public et privé, actions de prospection socio-immobilière des associations et la réservation préfectorale.

### Localisation des relogements en 2008 (par commune et par type de parc), source DDEA 2009



**Au 31 décembre 2008, l'activité de la commission de médiation est la suivante : 170 familles ont saisi la commission dont 154 dossiers complets. A raison d'une commission par mois, 143 dossiers ont été examinés dont 104 ont reçu un avis favorable.**

Parmi ces 104 dossiers, 95% ont concerné une demande de logement et 5% une demande d'hébergement. Il s'en est suivi 25 relogements et 5 hébergements pilotés par le bureau « logement, cohésion sociale et rénovation urbaine » de la

Préfecture dans le cadre du contingent préfectoral.

3 recours contentieux ont été déposés auprès du tribunal administratif de Montpellier suite à des décisions défavorables de la commission.

Les motifs de recours auprès de la commission de médiation des P.O les plus courants sont l'hébergement par un tiers, les expulsions sans logement, l'occupation d'un logement indécemment avec suspicion d'insalubrité, le délai d'attribution d'un logement social anormalement long.

Les ménages qui ont déposé un recours constituent quatre groupes principaux : les familles mono-parentales percevant les minima sociaux, les familles avec personnes handicapées vivant dans des conditions inadaptées, les personnes isolées (jeunes ou retraités) avec des bas revenus et/ou des problèmes de santé, les gens du voyage en voie de sédentarisation. En cas de besoin, ces ménages bénéficient de mesures d'accompagnement de la part des réseaux associatif, social et de santé.

**En conclusion:** A ce jour, 25% des dossiers prioritaires ont trouvé une réponse favorable auprès des organismes HLM compte tenu de leurs disponibilités et de l'adhésion des ménages concernés. Le manque structurel de logements dans le parc social et son faible taux de rotation expliquent ce résultat. Le droit opposable au logement dans les Pyrénées Orientales révèle plus que jamais que les services et les élus doivent s'associer notamment dans la production de logements sociaux sous peine de voir se développer un habitat indigne, parc refuge par excellence pour les personnes en précarité et en fragilité.