

Les suites des décisions

Jean-Philippe Brouant

Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Co-directeur du CERDEAU

L'article L. 441-2-3 du CCH dispose : « *La commission de médiation [...] est informée, dans tous les cas, des suites qui sont réservées à ses décisions.* ». Et l'article R. 441-18-4 du CCH précise cela en affirmant que le préfet informe régulièrement la commission des relogements et hébergement ainsi que des décisions juridictionnelles prises par le juge administratif en cas de recours en annulation dirigé contre ses décisions. De même le préfet doit transmettre à la commission les informations statistiques en matière d'attributions de logements locatifs sociaux produites par les bailleurs.

Cette information sur les suites des décisions pourrait paraître aller de soi ; et pourtant, elle a pu soulever des interrogations dans la mesure où certains présidents de commission ont exprimé des réticences à prendre en compte les suites de leurs décisions. A titre d'exemple, le président de la commission de seine et marne rappelait en séance en septembre 2008 « *le côté déclaratif de la loi et le fait que l'instruction des dossiers et l'avis de la commission sont déconnectées des possibilités de logement et de l'examen ultérieur des dossiers de demande de logement* » (PV 1^{er} sept. 2008). Les commissions s'en tiennent toujours au fait de ne pas conditionner l'éligibilité des personnes à l'offre disponible mais suivent malgré tout le sort de leurs décisions ; ainsi le rapport de la commission de seine et marne pour 2009 conclut, à l'instar du comité de suivi du DALO, sur « la bataille de l'offre » ...

Les commissions s'inscrivent donc dans un dispositif dynamique et on ne peut les concevoir comme un rouage étanche aux autres acteurs des politiques locales de l'habitat.

Il nous semble important de rappeler que la procédure DALO est certes destinée avant tout aux personnes visées et à satisfaire leurs besoins en logement ; mais elle recouvre également d'autres buts qui concernent directement non pas les bénéficiaires mais les acteurs des politiques de l'habitat ; l'objectif sous jacent de la loi DALO est bien une « mise sous tension » de l'appareil administratif chargé de mettre en œuvre les politiques de l'habitat, celle-ci est réputée avoir un « effet levier ».

C'est en gardant à l'esprit ce double but que nous pourrions détailler, dans le cadre des trois départements examinés, les suites données aux décisions de la commission en distinguant les suites « directes » qui consistent en l'attribution d'un logement ou d'un hébergement, des suites ou conséquences indirectes pour les acteurs de la politique de l'habitat

1°) Les suites directes

En premier lieu, le demandeur peut être titulaire d'une décision négative, en ce sens que la commission déclare le recours irrecevable, inéligible ou sans objet. Dans ce cas, il peut introduire un recours devant le juge pour contester ce refus (ce que certains appellent le « faux dalo ») ou un recours gracieux auprès de la commission.

Le recours gracieux ne constitue pas véritablement une « suite » de la décision négative mais représente une part non négligeable de l'activité des commissions : pour être recevable, il doit être exercé dans les 2 mois de la décision. Comme le souligne le rapport de seine saint denis, le recours gracieux a bien plus l'aspect d'une régularisation que d'un appel ; il ne permet pas en particulier une évolution de la doctrine de la commission mais offre le plus souvent au requérant la possibilité de présenter des pièces non produites dans le recours initial (jugement d'expulsion, attestation d'une demande d'hébergement ou de logement social).

A noter également que la commission peut se ressaisir elle-même d'un dossier soit à partir d'indications données par certains de ses membres, soit parce que le demandeur a introduit un recours contentieux et fait apparaître dans ce cadre de nouvelles informations.

Ensuite, et concernant les bénéficiaires d'une décision positive, il faut distinguer entre l'attribution d'un logement et d'un hébergement :

A) L'attribution d'un logement

Sans reprendre la procédure précise prévue par la loi on peut faire quelques remarques tirées de l'observation des sites étudiés.

En premier lieu, il y a une inversion de la logique prévue par le législateur : l'art. L. 441-2-3 du CCH précise que le préfet « désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. [...] Cette attribution s'impute sur les droits à réservation... » du préfet. On aurait pu imaginer, à l'instar de ce qui se passe pour la mise en œuvre des accords collectifs départementaux, que les organismes soient chargés de loger les prioritaires DALO dans le volume de logements disponibles au titre du contingent préfectoral. Ce n'est pas cette logique qui a été suivie. En pratique, lorsqu'un logement relevant du contingent préfectoral devient vacant, l'organisme bailleur le signale à la préfecture qui va « piocher » dans ses listes de prioritaires DALO et proposer un ou plusieurs candidats à l'organisme bailleur.

Cette interprétation oblige les préfectures à une connaissance fine du contingent et une gestion efficace ; le rapport sur la seine saint denis précise qu'il n'existe pas d'outil informatique adéquat de gestion des vacances ; elles sont le plus souvent transmises par les bailleurs par courrier papier.

On peut s'interroger sur la façon dont s'opère le choix parmi les prioritaires : a priori, et cela semble être le fonctionnement des préfectures examinées, les candidats sont choisis par ordre d'arrivée, en fonction du bassin géographique arrêté et – critère pris en compte à l'issue de la loi du 25 mars 2009 – s'ils sont salariés ou non pour pouvoir faire des propositions à Action logement. Et pourtant la priorisation est tentante : on comprendrait aisément que la préfecture cherche à attribuer un logement à un demandeur qui bénéficie d'une injonction du juge plutôt qu'à un prioritaire au titre des délais anormalement long qui ne pourra s'adresser au juge qu'en 2012. On peut d'ailleurs indiquer que la circulaire du 19 mars 2010 vise à donner une priorité à ceux qui sont en hébergement... Mais cette éventuelle « re-priorisation » n'apparaît pas à la lecture des rapports.

Un certain nombre de difficultés peuvent surgir lors de la proposition du candidat prioritaire au bailleur. Celui-ci peut tout d'abord connaître des changements, de fait ou de droit, dans sa situation qui vont poser problème (naissance, regroupement familial...). On peut d'ailleurs signaler que, pour se prémunir en partie de cette difficulté, la commission de Paris précise désormais dans sa lettre de notification la composition familiale des bénéficiaires : (« La présente décision valant pour X personnes »). Ensuite, l'organisme bailleur peut – même si le logement relève du contingent préfectoral – refuser l'attribution au candidat. Ce refus peut s'appuyer sur des raisons « objectives » (absence de titre régulier de séjour de l'ensemble du ménage) mais aussi sur des critères plus discutables comme les ressources insuffisantes ou la mixité sociale... Ces rejets ne sont pas négligeables sachant qu'on en compte plus de 800 en Seine et Marne depuis le début de la mise en place de la loi DALO. Enfin la proposition peut également être refusée par le candidat lui-même. D'où un certain nombre de questions sur le processus de formalisation juridique de la « perte » de qualité de prioritaire pour les demandeurs.

A noter que la procédure d'avis des maires ne semble pas d'une lourdeur excessive ; elle est le plus souvent faite en même temps que la transmission de la liste au bailleur ; certains maires regrettent que des prioritaires qu'ils suivent ne soient pas logés sur leur commune. D'après le rapport de seine saint denis ils se plaignent également du relogement de personnes d'autres départements ; bien que l'interdépartementalisation soit possible pour les suites des décisions positives, les rapports ne font pas état de la mise en œuvre de cette possibilité.

Il faudrait d'ailleurs s'interroger sur l'efficacité des départements dans lesquels le contingent préfectoral a été délégué aux EPCI (Hauts-de-Seine, Val d'Oise).

B) L'attribution d'un hébergement

La loi indique juste que le préfet propose une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition...etc.

En pratique tout d'abord, il faut préciser que les commissions ne donnent pas d'indications sur le type d'hébergement qui doit être accordé ; les choses devraient néanmoins évoluer à la suite du décret d'avril 2010 qui établit une distinction entre le logement de transition et les autres formes d'hébergement.

La mise en œuvre des décisions a le plus souvent suivi le partage classique de compétences avec la DDASS . En Seine saint denis, la DDASS reçoit des structures d'hébergement sous tutelle une liste des vacances et une prévision des sorties des centres d'hébergement. Il est d'ailleurs difficile de prévoir les vacances compte tenu du principe de continuité d'hébergement.

Il faut souligner le mécanisme intéressant en seine et marne qui traduit une forme « d'externalisation » de la gestion de l'hébergement. Suite aux commissions de médiation, la DDASS saisit, pour chaque personne reconnue prioritaire pour un hébergement, la structure d'hébergement la plus adaptée (notamment en terme de proximité géographique) pour réaliser une évaluation sociale. En règle générale, cette évaluation est réalisée par un travailleur social dans un délai de 8 jours. Ce dispositif préfigure le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) qui doit être mis en place dans tous les départements. L'association BAIL est destinataire des évaluations sociales préconisant l'accès à un logement adapté ou de transition, tandis que les évaluations préconisant un hébergement d'insertion sont transmises au 115. Chaque évaluation est parallèlement transmise par les structures à la DDASS.

Après réception de ces évaluations, l'association BAIL recherche un dispositif de logement adapté, au regard des critères d'admission et de la situation de la personne, et susceptible d'accueillir la personne (disponibilité).

L'association BAIL transmet ensuite sa proposition à la DDASS, qui la notifie par courrier au demandeur et à la structure demandée.

On peut signaler que les refus des propositions faites par les requérants sont plutôt rares et concernent essentiellement ceux qui ont fait l'objet d'une réorientation ; du côté des structures, il en va de même avec toutefois des difficultés s'agissant de résidences sociales par exemple spécialisées dans l'accueil de jeunes travailleurs.

2°) Les suites indirectes

Le travail des commissions aurait pu se limiter à une fonction de classement des demandes et à distinguer parmi celles-ci les plus prioritaires, les autres étant renvoyées à la situation de droit commun. Mais, et c'est là un des intérêts du dispositif, la procédure DALO apporte une plus value dans les mécanismes d'information et d'alerte en matière d'habitat. Ce rôle « d'alerte » était d'ailleurs celui qui était essentiellement dévolu à la commission par la loi de 1998 d'orientation de lutte contre les exclusions.

Deux axes prioritaires peuvent être distingués :

A) La production de logement et d'hébergement

De manière assez directe, les suites des décisions des commissions et la carence dans leur exécution devraient jouer un rôle en matière de production à travers les astreintes qui doivent être versées par l'Etat au Fonds d'aménagement urbain (FAU) d'Ile de France.

Actuellement le FAU dispose d'une enveloppe de 12 millions d'euro : le comité de gestion administre les crédits abondés par les prélèvements effectués au titre de la mise en application de l'art. 55 de la loi SRU. Nous n'avons pas eu d'informations du FAU concernant l'utilisation des fonds issus de la liquidation des astreintes : il ne semble pas que ces fonds doivent faire l'objet d'une affectation ou d'une utilisation particulière.

De manière un peu moins directe, comment l'argument ou la « pression » du DALO est-elle relayée par les services de l'Etat auprès des partenaires en vue de mobiliser dans le développement de l'offre ? Ce n'est pas un argument très mobilisé, ni forcément très mobilisable dans la mesure où le DALO est largement perçu par les acteurs locaux comme étant « une affaire de l'Etat ».

Même du côté des DDEA, on a le sentiment que la mise en œuvre du DALO n'a pas généré d'informations nouvelles. Si ce n'est une confirmation flagrante d'éléments déjà connus : certains logements resteront vacants soit parce qu'ils ne sont pas construits là où il faut, soit d'une manière générale parce qu'ils sont d'un loyer trop élevé.

B) L'articulation avec les procédures de droit commun

Cela recouvre deux choses :

En premier lieu, comment la procédure DALO va permettre de réactiver des situations relevant d'autres « filières » et permettre une accélération du traitement des situations.

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. L'utilisation de cette faculté ne paraît pas encore suivre une logique rationnelle. En seine et marne, sur les décisions d'octobre 2009, la commission l'a utilisée une fois à propos d'un logement dont un rapport de visite avait conclu à la nécessité d'engager une procédure d'insalubrité. Le courrier adressé à la DDASS et à la DDEA indique simplement que la commission « souhaite que la procédure suive son cours pour ce dossier ». En revanche pour deux autres dossiers également rejetés (locaux dangereux avec arrêté de péril /locaux insalubres) la commission n'a pas jugé bon de s'enquérir de l'état de la procédure auprès des services compétents.

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.

A 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...

En seine et marne, la commission, pour les décisions d'octobre 2009, a recouru à la procédure de signalement aux services de la DDEA et de la DDASS dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne : dans un cas, à propos de locaux impropres à l'habitation et dans l'autre, à propos d'un demandeur menacé d'expulsion qui a également été déclaré prioritaire. A noter l'exception importante de Paris qui, compte tenu du volume de décisions à traiter, ne dispose pas matériellement du temps nécessaire pour procéder à ces signalements.

En second lieu, il faut s'interroger sur l'articulation entre la procédure DALO et d'autres dispositifs existants qui peuvent connaître une certaine concurrence.

C'est le cas par exemple des accords collectifs départementaux : il existe de fortes disparités parmi les départements étudiés (en 2007 le nombre d'attributions était de 316 en Seine saint denis alors qu'il a atteint 1211 en seine et marne soit 3 fois plus) mais l'intérêt du dispositif est, qu'à la différence du dispositif DALO, il mobilise le plus souvent d'autres contingents que celui de l'Etat en particulier sur Paris. (à noter qu'en seine saint denis, l'accord est tacitement reconduit depuis 2001...).

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 « partagé » de gestion des plus défavorisés ? Une telle intégration ne risque-t-elle pas de cannibaliser le dispositif ? Certains acteurs font le constat que les réservataires conseillent désormais à leur demandeur de déposer un dossier DALO plutôt que de traiter directement leur situation....C'est oublier que la commission DALO ne doit intervenir que subsidiairement au titre de l'échec des autres filières.