

# La lettre de l'Observatoire d'Un Toit Pour Tous

**DALO, DAHO**

**Faire du droit au logement une réalité**

## ÉDITO

Parce qu'il engage la responsabilité de l'État, le Droit au logement opposable (DALO) et son pendant, le Droit à l'hébergement opposable (DAHO), constituent bien plus qu'un dispositif juridique : ils sont l'expression concrète d'un droit fondamental, reconnu depuis la loi Quilliot de 1982 et rendu pleinement opposable par la loi du 8 mars 2007. Cette lettre de l'Observatoire vise à encourager les élus locaux à se saisir pleinement du DALO et du DAHO, et ainsi affirmer que le logement n'est pas une variable d'ajustement, mais l'une des conditions premières de la dignité et de la cohésion sociale : il s'agit de faire du droit un outil d'action.

## LA LOI DU 8 MARS 2007

La **loi DALO, votée le 8 mars 2007** à l'unanimité par l'Assemblée nationale et mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2008, consacre le **caractère inconditionnel du droit au logement d'une part et à l'hébergement d'autre part.**

Avec cette loi, un cap est franchi : DALO et DAHO soumettent désormais l'Etat à une obligation de résultats envers certains demandeurs de logement social ou d'hébergement, qui surpasse l'obligation de moyens qui lui préexistait. Elle représente une avancée considérable pour la prise en charge des droits des personnes les plus éloignées du logement.

Un premier pas a été franchi par le Conseil Constitutionnel vers la reconnaissance du droit au logement dans une décision de janvier 1995 spécifiant que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ». Auparavant, l'article 1 de la **loi Quilliot de 1982**, dans sa version d'origine, avait affirmé que "le droit au logement est un droit fondamental". La **loi Besson de 1990** constitue ensuite une avancée essentielle et **met en place plusieurs dispositifs nécessaires pour en permettre l'application.** Enfin, la **loi DALO substitue une obligation de résultats à l'obligation de moyens en vigueur jusqu'alors.**

## QUELS EN SONT LES APPORTS ?

Côté logement, la loi DALO met en place un **droit nouveau pour les personnes en quête d'un logement et qui satisfont à un ou plusieurs des critères de priorité définis par la loi.**

Côté hébergement, elle crée un **droit à l'hébergement inconditionnel pour les personnes sans domicile personnel**, qui ne peuvent prétendre à l'attribution d'un logement.

La loi précise également que **l'Etat a une obligation de logement ou d'hébergement en direction des personnes reconnues prioritaires**, avec la mise en place d'une commission spécialement créée à cet effet dans chaque département : la Commission de médiation (CoMed).

Etat, collectivités territoriales (Département, EPCI, communes), bailleurs sociaux, hébergeurs, associations et personnes concernées siègent dans différents collèges de la CoMed, et prennent donc une part directe dans les discussions visant la priorisation ou non des personnes ayant déposé un recours.

## QUAND RECOURIR AU DALO ?

Le Droit Au Logement Opposable (DALO) est destiné aux **personnes ayant enregistré une demande de logement social et se trouvant dans l'une des situations suivantes :**

- dépourvues de logement,
- hébergées chez un particulier,
- menacées d'expulsion sans solution de relogement,
- en structure d'hébergement ou en logement de transition,
- logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux,
- logées dans des locaux manifestement sur-occupés (sous réserve que le ménage comporte au moins un enfant mineur ou une personne handicapée),
- dans l'attente d'un logement social sans avoir reçu d'offre adaptée dans un délai fixé par le préfet ("délai anormalement long"),
- en situation de handicap.

La Commission de médiation dispose de 3 mois pour statuer sur le recours, puis le préfet a 6 mois pour proposer un logement.

## QUAND RECOURIR AU DAHO ?

Le Droit A l'Hébergement Opposable (DAHO) porte sur **l'accès à l'hébergement** d'urgence ou d'insertion.

Les délais de traitement sont plus rapides que pour le DALO : la Commission de médiation dispose de 6 semaines pour statuer sur le recours, puis le préfet a 6 semaines pour proposer un hébergement d'urgence ou 3 mois pour un hébergement d'insertion.

Les critères pour recourir au DAHO sont aussi plus ouverts. Contrairement au DALO, **un recours DAHO peut être mobilisé par toute personne, indépendamment de sa situation administrative à condition d'avoir fait au moins un appel récent au 115 sans avoir eu de proposition d'hébergement.**

Plus précisément, le DAHO se destine aux ménages à la rue, en habitat de fortune, en hébergement chez des tiers ou à ceux qui sont accueillis par le dispositif d'accueil sans respect de son intimité (dortoirs) ou sans pérennité (hébergement de nuit ou limité à quelques jours, expulsion d'un CADA ou fermeture d'un centre hivernal sans proposition d'un nouvel hébergement).

### UN CONSTAT, UNE ALERTE !

LE MANQUE D'INFORMATION FLAGRANT, DE LA PART DE L'ETAT COMME DES COLLECTIVITÉS, SUR L'EXISTENCE MÊME DE LA LOI ET LES MODALITÉS PAR LESQUELLES LES AYANTS DROIT PEUVENT ACCÉDER À CE DROIT. EST D'ÉVIDENCE À L'ORIGINE DU CARACTÈRE MASSIF DU NON RECOURS AU DROIT.

### Les actions d'Un Toit Pour Tous

Dès la promulgation de la loi, UTPT s'en saisit et en fait l'un des principaux axes de son action pour le logement des personnes défavorisées.

- L'association fait acte de candidature pour participer à la Commission de Médiation de l'Isère, avec pour objectif de s'assurer du strict respect de la loi. Un Toit Pour Tous est toujours actuellement membre de la COMED.
- Elle organise des sessions de formation en direction des associations et des travailleurs sociaux désireux de s'investir dans l'application de la loi.
- Elle met en place un Comité de suivi, qui réunit représentants d'associations concernées, élus locaux et représentants des bailleurs sociaux. Son objectif est de faire le bilan de l'application de la loi, d'évaluer le fonctionnement de la Commission de médiation, et de proposer des mesures en vue de l'amélioration de la mise en œuvre de la loi. Le Comité de suivi poursuit ce travail à ce jour, notamment par la rédaction d'un rapport annuel.
- Dès la mise en œuvre de la loi en 2008, UTPT met en place une permanence d'accueil pour les personnes susceptibles de déposer un recours DALO ou DAHO afin de les informer sur leurs droits et les accompagner pour constituer leur dossier de candidature. Cette permanence existe encore aujourd'hui.

## LA MISE EN OEUVRE DU DALO

Pour faire valoir leur droit au logement opposable, les ménages doivent formuler un **recours administratif devant la Commission de Médiation (COMED)**. En Isère, le Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées (Bald) a 3 mois pour instruire ce recours et le présenter à la COMED pour qu'elle statue sur le caractère prioritaire ou non de la demande du ménage, puis le préfet a 6 mois pour reloger la personne si sa demande est reconnue prioritaire et urgente au titre d'une des situations de mal-logement citées plus haut. Ce relogement s'effectuait initialement sur le contingent de logements sociaux à disposition du préfet (contingent préfectoral), mais depuis la loi Egalité et Citoyenneté de 2017, ce sont **tous les réservataires de logements sociaux qui sont tenus de mobiliser 25 % de leur contingent au relogement des ménages prioritaires.**

Le recours peut être rejeté si le requérant a la capacité d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir par ses propres moyens (notamment sur le parc privé), s'il ne remplit pas les conditions de séjour, s'il ne remplit pas les conditions d'accès au logement social, s'il n'a pas effectué de démarches préalables ou s'il ne nécessite pas un relogement en urgence.

A l'issue du traitement qui est fait de sa demande, le requérant au DALO peut formuler auprès du Tribunal administratif un «recours pour excès de pouvoir» s'il souhaite contester la décision négative qui a été prise par la COMED, et un «recours en injonction» lorsqu'aucune offre de logement adapté à ses besoins ne lui a été faite dans les délais impartis, soit 6 mois dans les zones dites tendues et 3 mois ailleurs.

### UN CONSTAT, UNE ALERTE !

LA COMPLEXITÉ DES DOSSIERS À COMPLÉTER POUR UN RECOURS EST TELLE QU'UN ACCOMPAGNEMENT, NOTAMMENT DES PERSONNES LES MOINS FAMILIARISÉES AVEC LA LANGUE ET LES DÉDALES ADMINISTRATIFS EST INDISPENSABLE.

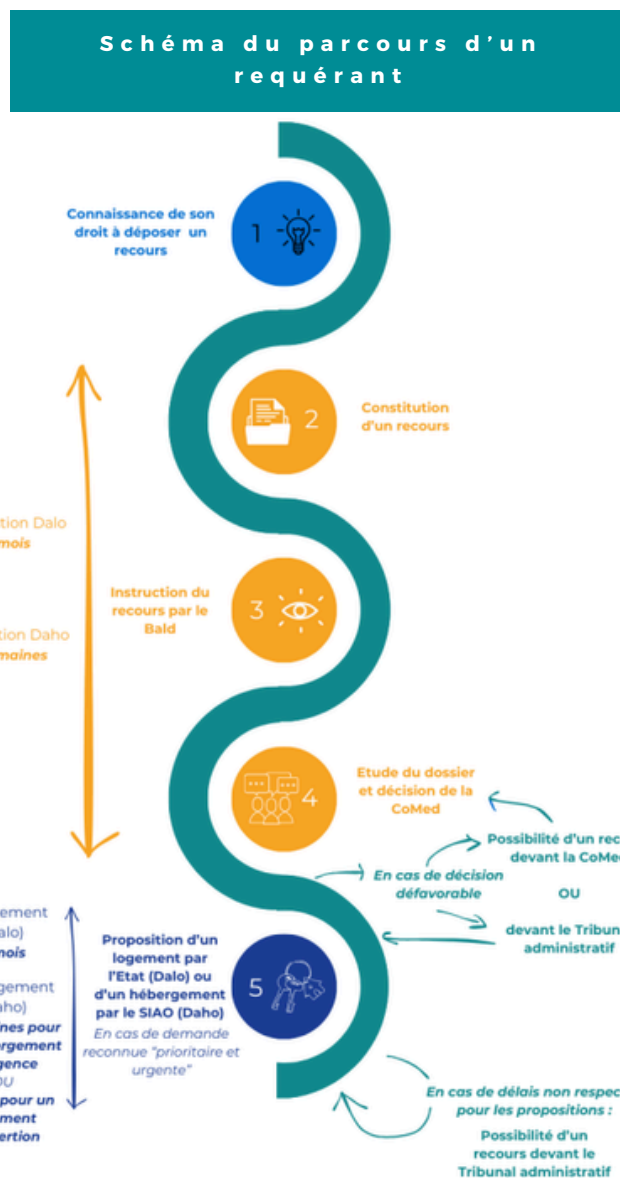
CET ACCOMPAGNEMENT EST À RENFORCER POUR TOUCHER TOUTES LES PERSONNES QUI POURRAIENT ACCÉDER À LEUR DROIT PAR LE BIAIS D'UN RECOURS DALO OU DAHO.

## LA MISE EN OEUVRE DU DAHO

Le ménage qui souhaite faire valoir son droit à l'hébergement opposable doit formuler un recours administratif devant la Commission de médiation, qui dispose alors de 6 semaines pour statuer. **Aucun justificatif n'est demandé au ménage mais celui-ci doit avoir fait appel au SIAO (115) sans avoir eu de proposition d'hébergement.**

Les moyens de recours sont les mêmes que ceux du DALO (un recours administratif d'abord, puis éventuellement contentieux).

Contrairement au DALO, le **préfet** ne dispose pas de contingent à mobiliser pour accueillir les ménages priorités au titre du DAHO. Il **désigne au SIAO (Service Intégré d'Accueil et d'Orientation) la priorité DAHO des demandeurs** et le délai dont il dispose pour leur proposer une place d'hébergement. Si ce délai n'est pas respecté, le requérant peut déposer un recours devant le Tribunal administratif pour faire valoir l'application de son droit.



## LE DALO ET LE DAHO, DES DROITS QUI PORTENT LEURS FRUITS, MAIS PAS À LA HAUTEUR DES BESOINS

Ce sont des droits qui fonctionnent, dans la mesure où ils permettent de loger des personnes en grandes difficultés même si des améliorations sont souhaitables et possibles.

- Un nombre de recours qui se maintient à un niveau annuel élevé en Isère, supérieur à 700 pour le DALO et à 300 pour le DAHO.

**MAIS** un nombre de recours qui ne suit pas l'évolution de la situation du logement, qui s'est largement dégradée ces dernières années. Le nombre de personnes privées de logement a fortement augmenté et la situation des personnes à la rue est devenue dramatique.

- Un taux de priorisation des dossiers DALO toujours supérieur à la moyenne nationale en Isère, et une tendance positive sur le long terme pour les taux de priorisation DAHO.

**MAIS** un taux de priorisation des dossiers qui diminue depuis plusieurs années, et est passé de 55 % en 2023 à 44 % en 2024 pour le DAHO et de 46 % à 41% pour le DALO.

**MAIS** une remise en cause régulière de l'inconditionnalité de l'hébergement pour les personnes visées par une Obligation de Quitter le territoire (OQTF).

- Des relogements et hébergements effectifs pour une partie des ménages reconnus prioritaires, et des familles en grandes difficultés qui retrouvent un logement digne.

**MAIS** des propositions de logement et donc des relogements effectifs qui n'arrivent pas toujours dans les délais impartis par la loi, et ne respectent pas nécessairement les souhaits des requérants (notamment concernant la localisation).

**MAIS** un taux de relogement (DALO) et d'hébergement (DAHO) d'à peine 50 % (par rapport aux décisions favorables prises en CoMed).

**Rédaction :** René Frank

**Comité de rédaction :** René Ballain, Bernard Duru, Jean-François Lapière, Francie Mégevand

**Coordination et mise en page :** Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL)

**Pour nous joindre :**

Observatoire de l'hébergement et du Logement  
Un Toit Pour Tous  
17B, avenue Salvador Allende 38 130 Échirolles  
observatoire@untoitpourtous.org

UN CONSTAT, UNE ALERTE !

LES SERVICES INSTRUCTEURS RÉCLAMENT TROP SOUVENT QUE SOIENT JOINTS AU DOSSIER DES DOCUMENTS NON OBLIGATOIRES.

## LES OUTILS À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS POUR FAIRE APPLIQUER LE DROIT

- Politique de production de logements et procédures d'attribution

Les collectivités locales, notamment les communes et intercommunalités, peuvent agir, par le biais de différents documents cadres (PLH, PLU), sur le nombre de logements à construire, ainsi que leur répartition entre PLAI (prêt locatif aidé d'insertion), PLUS (prêt locatif aidé à usage social) et PLS (prêt locatif social). Si la loi Duflot fixe à 20 ou 25 % la proportion minimale de PLAI, les collectivités peuvent décider d'aller plus loin. Les collectivités sont représentées dans les instances d'attribution et sont consultées pour les attributions sur leurs contingents.

- (In)formation sur la loi

Les collectivités peuvent mettre en œuvre des campagnes d'information et/ou des services d'accompagnement spécifique pour un accès aux droits facilité (c'est par exemple le cas de l'Equipe Juridique Mobile, créée par la Ville de Grenoble). Les collectivités peuvent soutenir financièrement les activités d'associations facilitant l'accès au droit au logement.

Les collectivités peuvent encourager leurs agents, notamment travailleurs sociaux, à se former sur ces thématiques pour mieux informer les publics.

- Identification des besoins

Les communes disposent d'une analyse des besoins sociaux (ABS) qui peut permettre de recenser les habitants en difficulté et, dans une stratégie d'aller vers, d'inciter ces personnes à utiliser leur droit au logement opposable si leur situation le permet.

Retrouvez l'ensemble de nos publications disponibles ici :



OBSERVATOIRE  
DE L'HÉBERGEMENT  
ET DU LOGEMENT