

# **SE LOGER :** **UN DROIT FONDAMENTAL** **MIS À L'ÉPREUVE**



# LA REVUE FRANÇAISE DE SERVICE SOCIAL

---

278 ■ 2020-3

---

## SE LOGER : UN DROIT FONDAMENTAL MIS À L'ÉPREUVE

Le droit au logement pour tous, promu par la Constitution française, est questionné dans son application, notamment par les travailleurs sociaux au cœur de l'accompagnement et qui se confrontent au quotidien à ses nombreuses limites.

Comment expliquer ces freins malgré des innovations sociales ? Pourquoi les inégalités semblent de plus en plus criantes pour accéder ou se maintenir dans son «chez-soi», en particulier pour les personnes fragiles, que l'on retrouve souvent dans la rue ?

Une partie des réponses est exposée dans ce dossier.

La première partie dépeint les principales causes de cette situation, que l'on rencontre en Métropole et de façon encore plus prégnantes dans les territoires ultramarins, par exemple, à La Réunion.

La deuxième partie expose des expériences en rupture avec les dispositifs existants pour faciliter l'accès à un habitat et démontre qu'une déconstruction des pratiques en travail social peut s'avérer utile.

Le «*Housing First*» ou le «Logement d'abord», est un nouveau mouvement à l'œuvre depuis quelques années, permettant de donner un toit aux sans-abris. Afin de répondre à cet objectif dont l'application n'est pas aisée, des méthodologies comme l'*empowerment* et la valorisation d'un travail social partenarial s'avèrent plus que jamais indispensables.

La troisième partie décrit l'évolution des politiques publiques au travers d'un regard plus analytique. Une réflexion critique est portée sur le Droit au logement opposable souvent entravé, ainsi que sur l'utilisation massive de l'hébergement temporaire en hôtel. Une expérience locale et innovante de prévention des expulsions locatives clôt ce numéro.

15 €

ISBN 978-2-491063-05-4



9 782491 063054

# SOMMAIRE

---

## DOSSIER

### SE LOGER : UN DROIT FONDAMENTAL MIS À L'ÉPREUVE

Éditorial .....9  
*Joran Le Gall, Charline Olivier*

#### PREMIÈRE PARTIE : DÉCRIRE ET COMPRENDRE LE MAL-LOGEMENT

Retour sur les déterminants  
de la « crise » du logement..... 14  
*Gaspard Lion*

De la rue au logement sur l'île  
de la Réunion : comment faciliter  
l'accès au logement des personnes  
accueillies ou accompagnées ? ..... 22  
*Matthieu Hoarau*

#### DEUXIÈME PARTIE : LE *HOUSING FIRST*, FIGURE DES NOUVELLES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT LIÉES AU LOGEMENT ?

Les nouvelles modalités  
d'accompagnement liées  
au logement ..... 32  
*Mathieu Le Cléac'h,  
Thomas Lemaitre*

Le « Logement d'abord », perturbateur  
des praticiens ? ..... 40  
*Arnaud Morange,  
Corinne Lebars*

*Housing First* et collaboration  
avec les acteurs du logement  
social à Bruxelles ..... 50  
*Aline Strens*

#### TROISIÈME PARTIE : DROIT ET HABITAT, DES POLITIQUES PUBLIQUES À FAIRE VIVRE

Le logement, un droit à défendre..... 58  
*Julie Clauzier*

L'aberration de l'hébergement  
social à l'hôtel..... 62  
*Lauluca*

Intervenir autrement pour prévenir  
les expulsions locatives..... 70  
*Vincent Rivière*

## COMMUNICATIONS

**Coronavirus : retour sur les liens entre politique et épidémie**..... 80  
*Malao Kanté*

**Moyens constants au détriment des personnes accompagnées**..... 85  
*Irène Breslavtzev*

**Emprunter de nouveaux chemins transnationaux  
Impulsions pour un système de protection de l'enfance apprenant en Grande Région « SarreLorLux + »**..... 89  
*Jörgen Schulze-Krüdener,  
Bettina Diwersy*

**Tribune des étudiants en travail social.  
Réaction face à la crise du coronavirus**..... 96

## VIE DE L'ANAS

**Communiqués**..... 100  
*Lettre ouverte au Premier ministre : mineurs non accompagnés sans protection*

**Hommage confraternel à Catherine de Béchillon**..... 106

**Nous avons reçu** ..... 109

**Nous avons lu**..... 113

**Derniers numéros parus** ..... 115

# LE LOGEMENT, UN DROIT À DÉFENDRE

Julie Clauzier

**RÉSUMÉ :** Le droit au logement est un droit fondamental qui doit être mis en œuvre pour garantir à chacun.e des conditions de vie dignes. En 2007, l'adoption d'une loi instaurant un droit au logement *opposable* a ouvert la possibilité aux personnes sans-abri ou mal logées, dont la demande de logement ou d'hébergement social n'a pas abouti, d'engager individuellement la responsabilité de l'État pour inaction et de le contraindre à leur proposer en urgence une solution de logement adaptée à leurs besoins et capacités.

**MOTS-CLÉS :** droit au logement, accompagnement social, accès aux droits, citoyenneté

À la veille du treizième anniversaire de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (dite « loi DALO »), le comité en charge du suivi de sa mise en œuvre alerte sur la situation du droit au logement en France en 2020<sup>48</sup>. Les expulsions n'ont jamais été aussi nombreuses, les niveaux de loyers jamais aussi déconnectés des revenus réels des ménages, le nombre de personnes mal logées ou en situation d'habitat indigne progresse, et la rotation dans le parc social est en baisse. Autant d'indicateurs de la progression d'une crise du logement que la loi DALO peine à endiguer. La situation est particulièrement alarmante en Île-de-France et dans certains territoires tendus comme les Bouches-du-Rhône.

La loi représente pourtant une avancée majeure vers l'effectivité des droits sociaux. Elle permet aux personnes se trouvant face à des difficultés économiques et sociales ne leur permettant pas ou plus, de manière durable ou ponctuelle, d'assumer les coûts du logement – en particulier dans des zones en proie à l'inflation des loyers et à la pénurie de logements et d'hébergements sociaux – de faire reconnaître l'urgence de leur situation devant une commission et un juge indépendant afin qu'ils ordonnent à l'État leur relogement en priorité.

Ce dispositif juridique offrant aux personnes mal logées des voies de recours pour contraindre l'État à les reloger reste cependant insuffisamment appliqué sur plusieurs territoires, rendant le droit au logement ineffectif pour de nombreuses personnes. En cause, le non-respect des règles de relogement et d'attribution aux publics prioritaires sur les territoires tendus, le manque d'offre, et l'ineffectivité quasi totale de la loi pour les personnes devant être orientées d'urgence vers une solution d'hébergement.

« Sur le plan du droit, la France est exemplaire, mais elle méprise sa mise en œuvre », concluait la rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit à un logement convenable, Leilani Farha, à l'issue d'une mission en France au

---

48. Motion du comité de suivi de la mise en œuvre de la loi DALO, 3 mars 2020, « Le droit au logement en péril ». Disponible sur : [www.hclpd.gouv.fr](http://www.hclpd.gouv.fr)

printemps 2019<sup>49</sup>. En témoignent les chiffres du DALO pour l'année 2019 : le nombre de recours déposés augmente<sup>50</sup>, mais le taux de reconnaissance de la priorité et de l'urgence d'un relogement est de seulement 34,2 % (malgré une progression depuis 2017). Sur certains territoires tendus, les décisions semblent prises au regard de l'offre de logements disponibles, en contradiction totale avec l'esprit de la loi DALO. Le nombre de ménages prioritaires et urgents en attente d'un relogement s'élève à 71 713 (contre 62 907 en 2018). Ces ménages « oubliés du DALO » attendent leur relogement depuis un à onze ans. À l'heure de l'expérimentation sur plusieurs territoires de la politique nationale du « Logement d'abord », le droit au logement de nombreuses personnes est en péril.

## **LA LOI DALO, « FILET DE SÉCURITÉ » POUR LES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT LES PLUS URGENTES**

La loi DALO vise précisément les catégories de situations qui ouvrent le droit d'exercer un recours lorsque les dispositifs de droit commun n'ont pas permis le relogement. Il s'agit des personnes dépourvues de logement ou d'hébergement ; menacées d'expulsion sans solution de relogement ; hébergées dans des structures depuis plus de dix-huit mois ; logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; logées dans des logements indécents ou suroccupés avec la présence d'enfants mineurs ou de personnes handicapées ; en demande de logement social sans réponse dans un délai anormalement long (variable selon les départements).

Ainsi, perdre son emploi ou faire face à une séparation et ne plus se trouver en mesure d'assumer seul les coûts liés au logement, se retrouver sans solution de relogement à la veille d'une expulsion, ne pas obtenir de proposition de logement adaptée à sa situation malgré l'indécence ou l'insalubrité du logement occupé, ou encore dormir dans sa voiture ou chez des proches en attente d'une solution d'hébergement sont autant de situations urgentes qui permettent de faire valoir son droit au logement. Les « recours DALO » sont déposés par les personnes, éventuellement accompagnées par des intervenants sociaux ou des associations, auprès d'une commission de médiation départementale, pour contester la non-attribution en urgence et de manière prioritaire d'un logement ou hébergement social.

Les démarches préalables de demande de logement ou d'hébergement devront être prouvées. Les commissions apprécient l'urgence de la situation, et le cas échéant, ordonnent au préfet de reloger les personnes dont les situations sont considérées comme prioritaires au regard de la loi DALO. La personne dispose d'une voie de recours spécifique auprès du juge administratif lorsque l'État ne respecte pas l'obligation de relogement qui lui incombe à

---

49. Isabelle Rey-Lefebvre, « L'œil sévère d'une rapporteuse de l'ONU sur le droit au logement en France », *Le Monde*, 12 avril 2019.

50. À noter : + 4,6 % de recours déposés entre 2017 et 2018. Ces chiffres cachent de fortes disparités entre les départements : 59 % des recours enregistrés en Île-de-France (principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis) et 14 % en région PACA (source : *Rapport mal-logement 2020* de la Fondation Abbé Pierre ; disponible sur [www.fondation-abbepierre.fr](http://www.fondation-abbepierre.fr))

la suite d'une décision de commission de médiation allant dans ce sens. Le juge peut également annuler une décision ne reconnaissant pas le caractère prioritaire du relogement, dès lors qu'il considère que la commission n'a pas correctement appliqué les critères de la loi DALO.

Afin de contraindre l'État à appliquer la loi et pour que le droit au logement devienne une réalité, les personnes mal logées ou sans abri doivent être informées de leurs droits et accompagnées dans les démarches pour les faire valoir. Les intervenants sociaux sont en première ligne pour assurer cette information et accompagner les personnes désireuses d'exercer leur citoyenneté à travers la mobilisation de leurs droits.

## CONNAÎTRE SES DROITS POUR LES FAIRE APPLIQUER

Si le droit au logement est un droit universel, la loi DALO n'ouvre des voies de recours en cas d'inaction de l'État qu'aux personnes se trouvant dans les situations prévues par le législateur. Les commissions de médiation disposent d'un pouvoir d'appréciation de l'urgence du relogement en fonction des situations individuelles. La mobilisation de la loi DALO implique dès lors d'être correctement informé voire accompagné dans ses démarches d'accès aux droits.

Les intervenants sociaux se trouvent donc en première ligne pour informer les personnes de manière claire sur les conditions de revendication de leur droit au logement dans le cadre de la loi DALO, lorsqu'il n'est pas mis en œuvre<sup>51</sup>. Seules les personnes ayant connaissance et conscience de disposer de droits seront en mesure d'actionner les leviers juridiques à leur disposition pour alerter sur l'urgence à exercer leur droit au logement.

Cet usage du droit « en action » nécessite en premier lieu une prise de conscience d'être un sujet de droit, ce qui en soi peut constituer un obstacle pour des personnes dont la situation sociale et économique les aurait précarisées, détériorées dans leur rapport à la citoyenneté et à l'action. Pour éviter un phénomène de renoncement à faire valoir ses droits, l'enjeu de la relation d'accompagnement consiste le plus souvent à (re)créer les conditions pour que la personne en situation de mal-logement prenne conscience d'avoir des droits et se retrouve en capacité d'agir.

Il s'agit d'accompagner l'inscription de sa situation personnelle, de son sentiment d'injustice dans une perspective plus large, dans le cadre du droit. En informant les personnes sur leurs droits et les moyens à leur disposition pour les faire valoir, leur situation sociale et leurs revendications s'inscrivent dès lors dans le cadre de l'exercice de leur citoyenneté et le respect de la dignité humaine. C'est dans cet espace d'échange et d'accompagnement que la prise de conscience d'avoir des droits et des marges d'action s'élabore. Les personnes, en tant que sujets de droits, sont ainsi informées et

---

51. Dans son rapport de mission d'évaluation de l'effectivité du droit au logement opposable (décembre 2016, disponible sur : [www.hclpd.gouv.fr](http://www.hclpd.gouv.fr)), le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) appelle à une vigilance dans les prochaines années quant à l'enjeu d'information et d'accompagnement des personnes pour l'accès à leur droit au logement par la mise en œuvre de la loi DALO.

accompagnées dans les voies de recours à leur disposition pour porter leur situation auprès d'un tiers (en l'occurrence, la commission de médiation de leur département), en mesure de constater l'écart entre leurs droits tels que garantis par la loi et leur absence d'effectivité en pratique, et d'enjoindre aux autorités responsables (ici, l'État) de proposer une solution de logement adaptée.

Le recours aux droits est un moyen pour les personnes concernées par une situation de mal-logement d'agir directement, ce qu'elles n'ont pas l'opportunité de faire dans le cadre de dispositifs d'attribution ou d'instances de priorisation des demandes de logement ou d'hébergement social. Le recours DALO devient un moyen d'expression politique pour le citoyen, en capacité de révéler sa situation « passée entre les mailles du filet » des dispositifs de cohésion sociale et de solidarité nationale, voire de dénoncer l'échec des politiques publiques du logement à travers son recours individuel.

## **L'EXERCICE DE SES DROITS À L'ÉPREUVE DES LIMITES DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'HABITAT**

Si la loi DALO a permis de reloger 189 774 ménages depuis son entrée en vigueur en 2007, sa relative effectivité sur quelques territoires tendus conduit certaines personnes ainsi que des professionnels de l'action sociale à s'interroger sur la pertinence de sa mobilisation quand les moyens de sa mise en œuvre manquent.

Face à ce constat et pour défendre un droit au logement en péril, le comité de suivi de la loi DALO a récemment enjoint au gouvernement d'adopter un plan d'urgence d'accès au logement et à l'hébergement des ménages reconnus prioritaires pour un relogement au titre de la loi DALO. Cela implique la mobilisation de tous les acteurs pour développer en urgence l'offre de logements et d'hébergements sociaux en nombre suffisant, et adaptés aux besoins et capacités des personnes en attente d'un relogement<sup>52</sup>.

À l'heure où le droit au logement n'est pas garanti pour tous, il est plus que jamais nécessaire de le défendre. Le recours au droit comme moyen d'action est un outil essentiel à l'exercice de sa citoyenneté en ce qu'il permet de contester les inégalités sociales, de fonder des revendications, et de dénoncer des injustices.

En renonçant à faire valoir leurs droits, les personnes en situation de précarité abandonnent leur « citoyenneté sociale », accentuant le phénomène d'exclusion. Faire valoir son droit au logement au titre de la loi DALO est primordial pour continuer à rendre visibles et à qualifier les besoins des personnes mal logées et sans abri, et pour faire pression sur les pouvoirs publics soumis par la loi DALO à une obligation de résultat : faire que plus aucune personne ne soit contrainte de vivre dans la rue ou dans des conditions de mal-logement.

---

52. Motion du comité de suivi de la mise en œuvre de la loi DALO, 3 mars 2020, « Le droit au logement en péril ». Disponible sur : [www.hclpd.gouv.fr](http://www.hclpd.gouv.fr)



# LA REVUE FRANÇAISE DE SERVICE SOCIAL

**BULLETIN ANNÉE CIVILE 2020** N<sup>os</sup> 276, 277, 278 et 279

Abonnement       Réabonnement

Institutions France : **53 €**

Professionnels non adhérents France : **50 €**

Institutions/professionnels non adhérents  
hors France : **58 €**

Professionnels adhérents : **35 €**

Étudiants non adhérents : **30 €**  
(joindre un justificatif de formation)

Étudiants adhérents : **16 €**  
(joindre un justificatif de formation)

**En cas de déménagement, pensez à nous signaler votre nouvelle adresse.  
Toute nouvelle expédition sera facturée 2,50 € par numéro.**

## NOM ET ADRESSE DE FACTURATION

Tél. :  
E-mail\* :

## NOM ET ADRESSE D'EXPÉDITION

Tél. :  
E-mail\* :

NOMBRE D'ABONNEMENTS	PRIX UNITAIRE	TOTAL

Date :

Signature et/ou cachet :

## PAIEMENT PAR

- Chèque bancaire ou postal  
libellé à l'ordre de **ANAS**
- Prélèvement (France uniquement) :  
remplir les demandes et autorisations  
de prélèvement ci-jointes

Virement :

**Crédit coopératif Paris agence Courcelles**

**RIB : 42559 10000 08002860819 27**

**IBAN : FR76 4255 9100 0008 0028 6081 927**

**BIC : CCOPFRPPXXX**

À renvoyer à : **ANAS - 15, rue de Bruxelles, 75009 Paris**



association nationale des assistants  
de service social

Association nationale des assistants de service social

15, rue de Bruxelles, 75009 Paris

Tél. : 01 45 26 33 79 - Fax : 01 42 80 07 03

secretariat@anas.fr - www.anas.fr

SIRET N° 784 359 093 00035 - CODE NAF 9412Z

Association loi 1901 non soumise à la TVA

\* En indiquant votre adresse électronique, vous serez inscrit sur la liste de diffusion des publications de la revue, vous permettant de recevoir des informations sur les parutions.